Deutscher Bundestag
8. Wahlperiode

Drucksache 8/3120

20. 08. 79



Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Die Lage der Familien in der Bundesrepublik Deutschland
— Dritter Familienbericht —

Bericht der Sachverständigenkommission der Bundesregierung
— Zusammenfassender Bericht —

Der Bericht der Sachverständigenkommission der Bundesregierung — Dritter Familienbericht — folgt als Drucksache 8/3121.

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 08 21, Herderstraße 56,
5300 Bonn 2, Telefon (0 22 21) 36 35 51

Stellungnahme der Bundesregierung zum Bericht der Sachverständigenkommission für den Dritten Familienbericht

Seite

Gliederung

Gemäß Beschluß des Deutschen Bundestages vom 18. Juni 1970 (Drucksache VI/834) zugeleitet mit Schreiben des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit vom 20. August 1979.

ABSCHNITT 1

Einleitung

Berichtsauftrag

Der Deutsche Bundestag hatte erstmals in seiner 191. Sitzung am 23. Juni 1965 die Bundesregierung durch einstimmigen Beschluß aufgefordert, über die Lage der Familien in der Bundesrepublik Deutschland in regelmäßigen Zeitabständen zu berichten (Drucksache IV/3474). Der erste Familienbericht wurde Anfang 1968 vorgelegt (Drucksache V/2532). In seiner 60. Sitzung am 18. Juni 1970 beauftragte dann der Deutsche Bundestag in einer Entschließung (Drucksache VI/834) den Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit, jeweils eine Kommission mit bis zu sieben Sachverständigen einzusetzen und dem Bundestag im ersten Jahr jeder Wahlperiode einen Bericht über die Lage der Familien in der Bundesrepublik Deutschland mit einer Stellungnahme der Bundesregierung vorzulegen.

Die Berichte können sich auf die Darstellung von Teilbereichen beschränken; jedoch soll jeder dritte Bericht die Situation der Familien möglichst umfassend darstellen. Die Berichte sollen auch darüber Aufschluß geben, inwieweit mit bereits getroffenen familienpolitischen Maßnahmen die angestrebten Ziele tatsächlich erreicht wurden.

Der Zweite Familienbericht wurde dem Deutschen Bundestag im Frühjahr 1975 vorgelegt (Drucksache V/2532). Während der Erste Familienbericht von 1968 zunächst eine breite Grundorientierung brachte, Leistungen der Familien im Erziehungs- und Bildungsprozeß der heranwachsenden Generation aber nicht eingehend behandelte, legte der Zweite Familienbericht den Schwerpunkt auf diese Zusammenhänge.

Der nun vorliegende Dritte Familienbericht stellt die Situation der Familien in der Bundesrepublik — entsprechend dem Auftrag des Deutschen Bundestages — wiederum umfassend dar. Die hierfür eingesetzte vierköpfige Sachverständigenkommission legte im Sommer 1978 eine Analyse zur Lage der Familien mit daraus abgeleiteten praktisch-politischen Schlußfolgerungen in einer ausführlichen Darstellung und in einem zusammenfassenden Bericht vor. Die Bundesregierung hat dazu die folgende Stellungnahme erarbeitet.

Die Kommission hat das Schwergewicht auf die Darstellung der wirtschaftlichen Lage der Familien, der Bedeutung der Familie für den Bildungsweg der Kinder sowie auf die Darstellung der Familie im Zusammenhang mit der Geburtenentwicklung gelegt. Der Bereich der Erziehungsfunktion der Familie, der bereits im Zweiten Familienbericht ausführlich behandelt wurde, bleibt im vorliegenden Bericht weitgehend ausgeklammert. Ebenso verzichtete die Kommission darauf, Probleme der regionalen Situation, insbesondere in ländlichen Gebieten, differenziert zu untersuchen. Aspekte der Situation ausländischer Familien in der Bundesrepublik Deutschland wurden jedoch mit aufgenommen.

Die Sachverständigenkommission konnte sich nicht mit Familien mit behinderten Mitgliedern befassen. Zukünftig sollte diesem Thema verstärkt Aufmerksamkeit gewidmet werden. Allein die Zahl von betroffenen Familien — es werden jährlich etwa 40 000 behinderte Kinder geboren — gebietet dies. Auch die Stellung der alten Menschen in und zu der Familie konnte nicht besonders angesprochen werden; die Bundesregierung wird prüfen, ob diese zunehmend wichtiger werdenden Fragen zu einem späteren Zeitpunkt gesondert dargestellt werden können.

Politische Bedeutung des Berichts

Der Wert eines solchen Familienberichts bestimmt sich aus dem Bemühen, die Situation der Familien unter dem Einfluß der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung und der für die Familien erbrachten gesellschaftlichen Hilfen aufzuzeigen, dabei zugleich die Wirksamkeit der gesellschaftlichen Hilfen zu untersuchen und Orientierungshilfen für die Fortentwicklung der Familienpolitik zu geben. Der Dritte Familienbericht kann auch für die Weiterentwicklung einer familien- und kindbezogenen Gesellschaftspolitik in der Europäischen Gemeinschaft Anstöße geben. Zahlreiche Probleme stellen sich heute über die nationalen Grenzen hinweg ähnlich dar wie dies z. B. das Phänomen des Geburtenrückgangs in den letzen zehn Jahren zeigt, das in dem Sachverständigenbericht ausführlich behandelt wird.

Die Bundesregierung weist darauf hin, daß die unabhängige Sachverständigenkommission nicht den Auftrag hatte, die Auffassung der Bundesregierung zu familienpolitischen Fragen wiederzugeben. Ihre Aufgabe war es vielmehr, einen Überblick über Problemfelder der Familien in der Bundesrepublik zu geben und alternative Lösungsansätze für familienpolitische Maßnahmen aufzuzeigen.

Dementsprechend enthält der Bericht auch Analysen und Lösungsvorschläge, die mit der Auffassung der Bundesregierung nicht über-

einstimmen. Es kann im Rahmen dieser Stellungnahme aber nicht die Aufgabe der Bundesregierung sein, den Bericht der Kommission in allen Aussagen und Details zu kommentieren.

Das gilt auch für die im Bericht der Kommission (der kein Verfassungsrechtler angehörte) an verschiedenen Stellen enthaltenen Ausführungen zu Verfassungsfragen, soweit sie im Widerspruch zu dem Verfassungsrecht und der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts stehen oder zu Mißverständnissen Anlaß geben (siehe beispielsweise in Abschnitt 2.2 über Grenzen für „Staatsinterventionen" sowie in Abschnitt 4.1.2 und Abschnitt 4.1.5 über das Verhältnis Elternrecht/Schule (jeweils ausführliche Darstellung), ferner in Abschnitt 6.2 und 8.4 des zusammenfassenden Berichts mit den Erwägungen zum Kindergeld — Beschluß des BVerfG vom 30. März 1977, BVerfGE 44/249).

ABSCHNITT 2

Familienpolitische Grundsätze der Bundesregierung

1 Stellenwert der Familie in der Politik

Die Bundesregierung fördert die Familie mit dem Ziel, der Familie als ganzes sowie Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen die bestmögliche Entfaltung zu sichern.

Die Familie nimmt grundlegende Aufgaben im mitmenschlichen Zusammenleben wahr; sie kann darin nicht ersetzt werden.

Viele Aufgaben der Familie haben sich im Laufe der Zeit geändert; die Familie ist nach wie vor von zentraler Bedeutung für die Gesellschaft.

Kinder werden durch die Familie in Sprache, Denkweisen und Werte unserer Kultur eingeführt. Durch die Zuwendung der Eltern gewinnen Kinder das für ihre persönliche Entwicklung und ihre Eingliederung in die Gesellschaft notwendige Vertrauen in ihre Umwelt.

Die Eltern sind über ihre eigene Erziehungsaufgabe hinaus an der Erziehung in der Schule und im Kindergarten beteiligt; sie bestimmen in diesen Einrichtungen mit.

Sie haben das Recht, sich an der Gestaltung des sozialen Umfeldes der Familie, wie z. B. im Bereich familiengerechter Sozial- und Städteplanung, zu beteiligen.

Die Bundesregierung anerkennt und würdigt die große Leistung der Familien bei der Erziehung und Sorge für die Kinder.

Die weitaus größte Zahl der Eltern ist sich ihrer Erziehungsverantwortung bewußt. Gegenüber diesen Familien hat der Staat weder die Absicht noch die Befugnis, in die Familien einzugreifen. Die gesetzgeberischen Maßnahmen auf dem Gebiet des Familienrechts zielen darauf ab, intakte Familien abzusichern und bei Störung der Familienverhältnisse die erforderliche Hilfestellung zu geben.

Der freiheitlichen Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland entspricht eine Familienpolitik, die den Familien erleichtert, nach eigener Wertorientierung ohne staatliche Einengung insbesondere zu entscheiden über

- die Gestaltung der Beziehungen in der Familie
- die Verteilung der Familienaufgaben auf die einzelnen Familienmitglieder
- die Ziele und die Methoden der Erziehung der Kinder
- die Anzahl der Kinder und den Zeitpunkt ihrer Geburt
- ob und wann Eltern Kinder wünschen.

Männer und Frauen können partnerschaftlich entscheiden, wie sie sich ihre Aufgabe in Familie und Beruf aufteilen. Es ist nicht Aufgabe der Bundesregierung, hierfür Leitbilder vorzugeben.

Frauen wie Männer sollten die Möglichkeit haben, Erziehungsaufgabe und Beruf miteinander zu verbinden.

Die Familienpolitik der Bundesregierung trägt dazu bei, die Voraussetzungen für diese Wahlfreiheit zu verbessern. Heute sind es noch überwiegend die Frauen, die die Erziehungsaufgabe in der Familie wahrnehmen. Anerkennung gebührt sowohl Müttern, die sich ganz der Aufgabe der Erziehung und des Haushalts widmen, als auch Müttern, die beides — Haushalt und Beruf — miteinander verbinden. Im Recht der Eltern auf Erziehung ihrer Kinder sieht die Bundesregierung kein vom Staat abgeleitetes, sondern ein originäres Recht der Familien. Die Familienpolitik der Bundesregierung geht davon aus, daß die Familien grundsätzlich zur Erziehung ihrer Kinder in der Lage sind. Um Eltern aber auch die Möglichkeit zu geben, sich auf Familie und Erziehung vorzubereiten und im praktischen Erziehungsalltag im Umgang mit Kindern sicherer zu werden, müssen Angebote der Elternbil-

dung, der Ehe-, Familien- und Erziehungsberatung bereitgestellt werden, die auf den unterschiedlichen Bildungsgrad und die unterschiedlichen sozialen Verhältnisse Rücksicht nehmen. Die Bundesregierung wird ihre Bemühungen zur Stärkung der Erziehungskraft von Eltern durch Entwicklung neuer Formen der Elternbildung fortsetzen.

Wirtschaftliche Hilfen für die Familien sind notwendig, um Eltern von den Kosten zu entlasten, die durch Pflege, Erziehung und Ausbildung der Kinder entstehen. Die Bundesregierung legt dabei besonderes Gewicht auf den Abbau der Belastungen der Mehrkinderfamilie, damit Kinder in diesen Familien keine schlechteren Entwicklungsbedingungen haben. Bei der Fortentwicklung des Familienlastenausgleichs ist anzustreben, Kindergeld, Steuervergünstigungen und kindbezogene Leistungen in den verschiedensten Sozialgesetzen noch besser aufeinander abzustimmen, zu vereinfachen und durchschaubarer zu machen.

Neben Leistungen, die alle Familien erhalten, sind die gezielten Hilfen weiterzuentwickeln, um die Entwicklungschancen von Kindern zu verbessern, die in besonders belasteten Familien (alleinerziehende Eltern mit Kindern, Familien mit behinderten Kindern, sozial besonders benachteiligte Familien, Familien ausländischer Arbeitnehmer usw.) oder in Familien mit erheblichen Erziehungsproblemen leben. Hilfen zur Selbsthilfe haben dabei grundsätzlich Vorrang.

Neben den Hilfen, die den Familien unmittelbar zugute kommen, muß das Familienleben durch eine kinderfreundlichere Gestaltung der Familienumwelt erleichtert werden. Städtebau und Wohnungsbau müssen ebenso dazu beitragen wie die Gestaltung des Arbeitslebens.

Die hohe Priorität, die die Bundesregierung der Familienpolitik einräumt, spiegelt sich in den grundlegenden Reformen und Leistungsverbesserungen für Familien in den letzten Jahren wider.

Erstes Gesetz zur Reform des Ehe- und Familienrechts

Das am 1. Juli 1977 in Kraft getretene Erste Gesetz zur Reform des Ehe- und Familienrechts bekräftigt den Grundsatz der auf Lebenszeit angelegten Ehe. Es gibt beiden Ehegatten Entscheidungsfreiheit, erwerbstätig zu sein, legt aber ausdrücklich fest, daß auf die Belange des jeweils anderen Ehegatten und der Familie Rücksicht zu nehmen ist. Es bestimmt, daß Haushaltsführung und Kindererziehung der Erwerbstätigkeit einschränkungslos gleichstehen. Das neue Eherecht geht davon aus, daß die Ehe eine Partnerschaft Gleichberechtigter und Gleichverpflichteter ist. Damit schützt es Ehe und Familie. Es macht die Ehe weder „leichter kündbar" (so angedeutet in der ausführlichen Darstellung, Abschnitt 3.3.2), noch verstärkt es die Neigung, anstatt einer Ehe eine eheähnliche Verbindung einzugehen (so die Vermutung in der ausführlichen Darstellung, Abschnitt 2.1). Die seit 1970 kontinuierlich abfallende Eheschließungskurve ist nach Inkrafttreten des neuen Scheidungsrechts nicht überproportional abgefallen. Auf der anderen Seite ist auch nicht belegbar, daß das neue Recht Scheidungen in einer Weise erschwert, daß von einer Verringerung der Scheidungsquote ausgegangen werden kann, wie dies in der ausführlichen Darstellung in Abschnitt 5.2.4 angedeutet wird. Die ersten Zahlen lassen vermuten, daß hinsichtlich der Scheidungszahlen voraussichtlich keine Änderungen eintreten werden. Das reformierte Eherecht verbessert die Position des wirtschaftlich schlechter gestellten geschiedenen Ehegatten durch die Regelung, daß der wirtschaftlich schwächere Ehegatte im Fall der Scheidung in einer ganzen Reihe von Fällen Anspruch auf Unterhalt hat. Die während der Ehe erworbenen Ansprüche auf Alterssicherung werden bei der Scheidung gleichmäßig an beide Ehepartner aufgeteilt. Dadurch wird ebenfalls die Leistung der nichterwerbstätigen Ehefrau in Haushalt und Familie als gleichwertiger Beitrag in der Altersversorgung anerkannt.

Neuregelung des Rechts der elterlichen Sorge

Dem gewandelten Verständnis über die Beziehungen zwischen Eltern und Kindern trägt das Gesetz zur Neuregelung des Rechts der elterlichen Sorge vom 18. Juli 1979 (BGBl. I S. 1061) Rechnung. Das Gesetz betrachtet das Eltern-Kind-Verhältnis nicht als Gewaltverhältnis, sondern als Sorgerechtsverhältnis. Eltern nehmen die sich aus ihrer Elternschaft ergebende Verantwortung gegenüber ihren Kindern wahr und haben deshalb das Recht und die Pflicht, für ihre Kinder zu sorgen. Das vom Grundgesetz garantierte Elternrecht (Artikel 6 GG) enthält als wesensbestimmenden Bestandteil die Pflicht zur Pflege und Erziehung des Kindes (Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Juli 1968, BVerfGE 24/119, 120, 143). Die Grundrechte der Kinder auf Entfaltung der Persönlichkeit und auf Achtung der Menschenwürde müssen bei Regelungen über Pflege und Erziehung beachtet werden. Die gesetzliche Neuregelung des elterlichen Sorgerechts trägt diesen Grundsätzen Rechnung. Sie achtet entsprechend Artikel 6 des Grundgesetzes die Selbstverantwortlichkeit der Familie, schützt und fördert sie.

Die Neuregelung verbessert insbesondere den Schutz gefährdeter Kinder. Sie stellt sicher, daß Kindern wirksam geholfen werden kann, wenn die Eltern eine Gefahr von sich aus nicht abwenden können oder wollen. Pflegekinder sollen davor bewahrt werden, daß sie durch plötzliche Herausnahme aus einer Dauerpflegestelle, in die sie sich eingelebt haben, seelisch geschädigt werden. In Angelegenheiten der Ausbildung und des Berufs sollen die Eltern auf Eignung und Neigung des Kindes Rücksicht nehmen; wenn sie dies nicht tun und dadurch die Besorgnis begründet wird, daß die Entwicklung des Kindes nachhaltig und schwer beeinträchtigt wird, entscheidet das Vormundschaftsgericht. In Verfahren über

Angelegenheiten, durch die das Kind unmittelbar betroffen wird, wie z. B. die Sorgerechtsverteilung bei Scheidung der Ehe der Eltern, soll das Kind von der Entscheidung des Gerichts in weiterem Maß als bisher angehört werden.

Auch der dem Deutschen Bundestag zugeleitete Entwurf eines neuen Jugendhilfegesetzes beinhaltet eine Stärkung der Familie im Erziehungsprozeß des Kindes. Der Entwurf sieht Unterstützungsverpflichtungen für die Erziehung in der Familie vor, die erheblich über das geltende Recht hinausgehen, um den Vorrang des Elternrechts und der Erziehung in der eigenen Familie auch im Leistungsrecht der Jugendhilfe zu verankern.

Verbesserung der Lebensbedingungen der Familie

Durch Verbesserung der Lebensbedingungen der Familie, insbesondere durch zusätzliche wirtschaftliche Familienhilfen, wurden bessere Voraussetzungen für das Leben in der Familie und die Förderung des Bildungsweges der Kinder geschaffen. Das Kindergeld wurde in diesem Jahr erneut angehoben. Ab 1. Januar 1979 erhalten Familien für das 3. und jedes weitere Kind 200 DM monatlich statt bisher 150 DM. Für das 2. Kind gibt es vom 1. Juli 1979 an 100 DM monatlich statt bisher 80 DM. Damit wird unterstrichen, daß die mit der Reform des Familienlastenausgleichs eingeleitete Politik zur wirtschaftlichen Stärkung der Familien konsequent und gezielt fortgesetzt wird.

Darüber hinaus wurde im Mai 1979 der von der Bundesregierung eingebrachte Gesetzentwurf zur Einführung eines Mutterschaftsurlaubs vom Deutschen Bundestag beschlossen, wonach ein Mutterschaftsurlaub von vier Monaten ab dem 1. Juli 1979 eingeführt wird, der sich an die bisherige Mutterschutzfrist nach der Geburt (acht Wochen) anschließt. Das Gesetz will die im Arbeitsverhältnis stehende Mutter von ihrer Doppelbelastung gerade in einer Zeit entlasten, in der sie noch weiterer Schonung bedarf. Zudem brauchen Arbeitnehmerinnen, die in den ersten Lebensmonaten des Kindes sich ganz seiner Pflege und Erziehung widmen wollen, dann nicht mehr um ihren Arbeitsplatz zu fürchten und werden wirtschaftlich durch einen Lohnersatz in Form von Mutterschaftsgeld weitgehend gesichert. Die Einführung des Mutterschaftsurlaubs wertet die Bundesregierung als eine Verbesserung der Möglichkeit, Berufsarbeit und Kinderpflege stärker in Einklang zu bringen.

Die finanzielle Lage alleinerziehender Elternteile ist durch die Erhöhung des Haushaltsfreibetrags im Steuerrecht von 1 200 DM auf 3 000 DM jährlich verbessert worden. Um einem häufig beklagten Mißstand entgegenzuwirken, ist durch den im Deutschen Bundestag von den Fraktionen der SPD und der FDP eingebrachten und inzwischen gleichfalls verabschiedeten Gesetzentwurf zur Sicherung des Unterhalts von Kindern alleinstehender Mütter und Väter durch Unterhaltsvorschüsse oder Unterhaltsausfalleistungen (Gesetz zur Sicherung des Unterhalts von Kindern alleinstehender Mütter und Väter durch Unterhaltsvorschüsse oder -ausfalleistungen vom 23. Juli 1979 BGBl. I S. 1184) eine weitere Verbesserung vorgesehen. Mit dem Gesetz soll den Schwierigkeiten begegnet werden, die alleinstehende Elternteile mit ihren Kindern haben, wenn sich ein Elternteil den Zahlungsverpflichtungen gegenüber einem unterhaltsberechtigten Kind entzieht, hierzu ganz oder teilweise nicht in der Lage ist oder ein Elternteil verstorben ist. Das Gesetz sieht vor, daß ausbleibende Zahlungen vom 1. Januar 1980 an aus öffentlichen Mitteln in festgelegten Grenzen übernommen werden.

Auch im Rahmen ihrer Öffentlichkeitsarbeit ist die Bundesregierung bemüht, die Familie im gesellschaftlichen Bewußtsein aufzuwerten, wie z. B. mit der Kampagne „Familie — jeder für jeden".

2 Eltern im Spannungsfeld von Familie und Beruf

2.1

Keine einseitige Aufgabenverteilung festgelegt

Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß das Recht auf Berufstätigkeit und Teilnahme am öffentlichen Leben und an der Erfüllung von Aufgaben in Haushalt und Familie Frauen und Männern gleichermaßen zusteht. Das neue Ehe- und Familienrecht hat eine einseitige Aufgabenverteilung beseitigt.

Insofern ist die von der Kommission (Abschnitt 8.1 ihres Berichts) formulierte 3. Prämisse in ihrer Beschränkung auf die Frau unvollständig.

Vielfach werden auch heute noch Aufgaben des Haushalts und der Erziehung entsprechend dem traditionellen Rollenverständnis primär als Sache der Frau angesehen und in erster Linie von Frauen wahrgenommen. Dem entspricht die im Erwerbsleben deutlich schlechtere Situation der Frauen. Es ist deshalb wichtig, überholte einseitige Rollenvorstellungen abzubauen. Die Anregungen der Kommission werden begrüßt, die die Doppelbelastung vieler Frauen durch Beruf und Familie als dringendes Problem herausstellen und Lösungen vorschlagen.

Rollenveränderungen sieht die Bundesregierung aber nicht nur bei den Frauen, sondern auch bei den Männern, deren Familienrolle bisher zu gering eingeschätzt wird.

Viele Mädchen werden vorwiegend auf ihre spätere Familienrolle und Jungen fast ausschließlich auf ihre spätere Berufsrolle hin erzogen. Die Tatsache, daß auch verheiratete Frauen zunehmend erwerbstätig sind, und die sich daraus ergebenden Veränderungen in der Aufgabenverteilung zwischen Männern und Frauen auch in der Familie, insbesondere die Notwendigkeit einer verstärkten Beteiligung

der Väter an der Kinderbetreuung, wird zu wenig erkannt und anerkannt und deshalb unterbewertet. Die Bundesregierung versucht, durch Öffentlichkeitsarbeit und Förderung von Elternbildung die Voraussetzung für eine dem Ziel der Chancengleichheit entsprechende Erziehung zu schaffen. In diesem Zusammenhang begrüßt die Bundesregierung den Vorschlag der Kommission, Fragen der Erziehung und des partnerschaftlichen Zusammenlebens in Ehe und Familie im Unterricht mitzubehandeln.

2.2

Aufgaben in der Familie für Männer und Frauen

Die gesellschaftlichen Bedingungen müssen so gestaltet werden, daß Männer ebenso wie Frauen in der Lage sind, Aufgaben der Familie wahrzunehmen (so auch die Kommission im zusammenfassenden Bericht). Das bedeutet vor allem auch eine Umgestaltung der Arbeitswelt, die in ihren Strukturen und Abläufen stärker auf familiäre Belange Rücksicht nehmen muß. Die Bundesregierung hat mit der Möglichkeit der Beurlaubung erwerbstätiger Väter oder Mütter zur Pflege erkrankter Kinder sowie der Beurlaubung oder Teilzeitbeschäftigung aus familiären Gründen für Männer und Frauen im Öffentlichen Dienst wichtige Schritte in diese Richtung unternommen.

Damit Männer und Frauen Beruf und Familie besser miteinander vereinbaren können, hält die Bundesregierung eine Ausdehnung und Verbesserung des Kinderbetreuungsangebots — auch in der Nähe der Arbeitsstätten — und eine Änderung der Arbeitszeiten für bedeutsam. Eine veränderte, stärker auf Familienbelange ausgerichtete Arbeitsorganisation würde es Eltern erleichtern, die Kinderbetreuung weitgehend selbst zu übernehmen, ohne daß dabei ein Elternteil auf Erwerbstätigkeit verzichten muß.

3 Zur wirtschaftlichen Lage der Familien

3.1

Einkommensverhältnisse von Familien

Die Aussagen des Dritten Familienberichts zu den Einkommensverhältnissen von Familien gewähren nur begrenzt Aufschluß und stützen sich im wesentlichen auf die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe von 1973. Dies liegt sicher daran, daß auf diesem Gebiet die statistische Datenlage generell unbefriedigend ist. Insgesamt gesehen haben sich die Realeinkommen der Familienhaushalte auch in den zurückliegenden, wirtschaftlich schwierigen Jahren verbessert. Dies ist auch ein Erfolg der Stabilitätspolitik der Bundesregierung.

Die Bundesregierung weiß jedoch, daß die wirtschaftliche Lage von jungen Familien, von kinderreichen Familien, von alleinerziehenden Vätern und Müttern sowie Familien mit besonders niedrigem Einkommen auch heute noch zum Teil unbefriedigend ist. Bei niedrigem Familieneinkommen sind häufig beide Eltern gezwungen, erwerbstätig zu sein, um den Unterhalt der Familie zu sichern. Bei alleinerziehenden Vätern und Müttern weisen der relativ hohe Erwerbstätigkeitsanteil mit relativ niedrigem durchschnittlichen Arbeitseinkommen und eine starke Inanspruchnahme staatlicher Hilfen auf Schwierigkeiten bei der Sicherung des Lebensunterhalts der Familie hin. Bei Familien mit mehreren Kindern sinkt das verfügbare Pro-Kopf-Einkommen für Eltern und Kinder mit steigender Kinderzahl trotz öffentlicher Leistungen ab. Bei jungen Familien führen entweder die Unterbrechung der Erwerbstätigkeit von Vätern oder Müttern nach der Geburt eines Kindes oder — bei Fortführung der Erwerbstätigkeit — zusätzliche Kosten der Kinderbetreuung häufig zu einer angespannten wirtschaftlichen Lage.

Die 1978 und 1979 von Bundesregierung und Bundestag beschlossenen zusätzlichen Leistungen für die Familien sollen nicht zuletzt diesen Familien helfen.

Gerade die Einkommenssituation von Mehr-Kinder-Familien hat sich gegenüber dem Berichtszeitraum der Sachverständigenkommission durch gezielte staatliche Leistungen, insbesondere Anfang 1975 durch die Reform des Familienlastenausgleichs und 1978 durch eine Kindergelderhöhung verbessert. Berechnungen des Bundesministeriums für Jugend, Familie und Gesundheit auf der Grundlage des durchschnittlichen Arbeitnehmereinkommens zeigen, daß das verfügbare Einkommen der Familien mit Kindern im Vergleich zu dem kinderloser Ehepaare zwischen 1973 und 1978 stärker angestiegen ist. Infolgedessen hat sich auch die von der Sachverständigenkommission aufgezeigte Relation des monatlichen Pro-Kopf-Einkommens zugunsten der Mehr-Kinder-Familien verändert.

Die Kindergelderhöhungen des Jahres 1979 verbessern erneut die Einkommen der Familien mit mehreren Kindern. Die monatlichen Kindergeldbeträge für eine Familie mit drei bzw. vier Kindern lagen seit dem 1. Januar 1975 bei DM 240 bzw. DM 360 und seit dem 1. Januar 1978 bei DM 280 bzw. DM 430. Heute erhält die Familie mit drei Kindern DM 350 und die Familie mit vier Kindern DM 550.

Die Leistungen der öffentlichen Hand für Familien werden von der Sachverständigenkommission mit globalen Zahlen dargestellt. Damit werden wichtige bisher nicht greifbare Daten bereitgestellt; derartige Berechnungen sollten freilich künftig durch eine differenzierte Darstellung der Umverteilungswirkungen — z. B. an Hand typischer Einzelbeispiele — weitergeführt und bewertet werden.

3.2

Ausgaben für Kinder

Über die Entwicklung der Lebenshaltungskosten von Kindern herrscht in der öffentlichen Diskussion Unklarheit. Dies liegt sowohl an der Unvollständigkeit der statistischen Infor-

mation wie an unterschiedlichen Berechnungsmethoden. Hier müssen weitere Untersuchungen angestellt werden. Die von der Sachverständigenkommission im Dritten Familienbericht vorgenommenen oder wiedergegebenen, im Ergebnis teilweise voneinander abweichenden Berechnungen der Aufwendungen für Kinder können hier bereits zu einer Versachlichung der Diskussion beitragen.

3.3

Armutsbegriff

Die Sachverständigenkommission hat den Begriff der Armut sehr weit interpretiert. Die Bundesregierung kann diesem Armutsbegriff nur teilweise zustimmen.

Die Kommission unterscheidet zwischen primärer Armut (nicht gesichertes physisches Existenzminimum), sekundärer Armut (die in allen Einkommensschichten mögliche subjektive Wertung, daß der tatsächliche Lebensstandard dem als angemessen angesehenen nicht entspricht) und tertiärer Armut (das Unterschreiten eines sozial- und gesellschaftspolitisch bestimmten Mindestlebensstandards). Die Bundesregierung teilt mit der Sachverständigenkommission die Auffassung, daß in der Bundesrepublik Deutschland die Absicherung sowohl der Grundbedürfnisse des Lebens wie des sozialkulturellen Mindestbedarfs durch das Netz der sozialen Sicherung insgesamt gewährleistet ist. Auch nach Auffassung der Bundesregierung ist es unerwünscht, daß Familien mit ihrem verfügbaren Einkommen unter das Sozialhilfeniveau absinken. Die Sachverständigenkommission meint, daß dies bei Familien in unteren Einkommensgruppen mit steigender Kinderzahl vermehrt der Fall sei. Aber gerade die Einschätzung, daß Mehr-Kinder-Familien — besonders in den unteren Einkommensgruppen — einer verstärkten wirtschaftlichen Hilfe bedürfen, hat die Bundesregierung dazu veranlaßt, den Familienlastenausgleich für das zweite, dritte und weitere Kinder 1978 und 1979 entscheidend zu verbessern.

Wenig sinnvoll erscheint ein Armutsbegriff, der auf subjektive Vorstellungen abhebt. Einen Mangel empfinden bzw. sich „arm" fühlen und „arm" sein, sind zwei verschiedene Dinge. In der sozialpolitischen Diskussion sollte mit dem Begriff der sekundären Armut daher nicht operiert werden.

Die Absicherung in Notlagen garantiert das System der sozialen Sicherung, die Sozialhilfe. Sie sichert den Mindestlebensunterhalt derer, die dauernd auf Hilfe angewiesen sind und will gleichzeitig Hilfe zur Selbsthilfe leisten. In den letzen Jahren sind sowohl die Leistungen der Sozialhilfe beträchtlich erhöht als auch die Zahl der Leistungsempfänger ausgeweitet worden. Aus diesen Verbesserungen zu schließen, daß mehr Leute „arm" geworden seien, bedeutet eine Verkennung der Zusammenhänge. Wenn der Lebensunterhalt in Einzelfällen unter dem Sozialhilfeanspruch liegt, so ist das auf den Verzicht auf die Sozialhilfe oder auch auf Unkenntnis über die bestehenden Ansprüche zurückzuführen. Die Bundesregierung wird sich weiter darum bemühen, die Bürger über ihre Rechte aufzuklären.

Ein Sonderproblem ist die Sicherung des Lebensunterhalts verwitweter Frauen, die bisher vielfach — insbesondere bei Heimunterbringung — trotz Leistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung auf ergänzende Sozialhilfeleistungen angewiesen sind. Zu dieser grundsätzlichen Frage der sozialen Sicherung der Frau wird in Abschnitt 3 Stellung genommen.

3.4

Kritik der Wohlstandsgesellschaft

Trotz einer Reihe gegenteiliger Anhaltspunkte gelangt die Sachverständigenkommission zu dem Ergebnis, daß sich die Familienhaushalte nur bedingt den marktwirtschaftlichen Spielregeln gewachsen zeigen, ihre Bedürfnisse überlegt decken; sie unterliegen einer durch Leistungs- und Konsumdruck ausgelösten Spannung, die sie nur zum Teil bewältigen könnten. Eine solche verkürzte Kritik der Konsumgesellschaft birgt nach Auffassung der Bundesregierung die Gefahr in sich, angesprochene Probleme von Familien eher zuzudekken, als sie zu lösen.

Wenn, wie die Sachverständigenkommission feststellt, über 90 % der Bürger nach mehr Lebensqualität vor allem im nichtmateriellen Bereich streben, zeigt dies auch die Mündigkeit einer Gesellschaft gegenüber der Prägung durch Konsumnormen. Die von der Sachverständigenkommission selbst vorgestellten Fakten unterstreichen dies. Die durchschnittliche Verschuldung von Familienhaushalten, auch derjenigen mit mehreren Kindern, ist gering. Sie wird zudem von der durchschnittlichen Sparleistung der Familienhaushalte bei weitem übertroffen.

Dies trifft in geringem Maße sogar für junge Familienhaushalte zu. Die Sparquote erhöht sich mit wachsendem Wohlstand. Bei den festgestellten Sparzielen nehmen die „Vorsorge gegen Notfälle" bei knapp der Hälfte, und die „Sicherung der Altersversorgung" bei gut einem Viertel der befragten Familienhaushalte die höchsten Ränge ein.

4 Geburtenrückgang und Bevölkerungsprozeß

Der Geburtenrückgang — ein Phänomen, das in Deutschland und in anderen europäischen Industrieländern seit etwa 100 Jahren zu beobachten ist — hat in der Bundesrepublik Deutschland zu einer rückläufigen Bevölkerungsentwicklung geführt. Die Bundesregierung beobachtet diese Entwicklung mit großer Aufmerksamkeit und ist sich der daraus folgenden Probleme bewußt.

Sie stimmt der von der Kommission in diesem Zusammenhang erhobenen Forderung zu, daß Kinderwünsche von Eltern erfüllbar sein sollen und es ein grundlegendes Recht der Paare ist, sich für Kinder zu entscheiden.

Berücksichtigung der demographischen Entwicklung

Die Bundesregierung hat sich schon in der Vergangenheit bereits eingehend mit den Tatbeständen, Ursachen und Auswirkungen des Geburtenrückgangs befaßt. In diesem Zusammenhang wird auf die ausführlichen Stellungnahmen verwiesen, die in den beiden Antworten der Bundesregierung auf die Kleinen Anfragen der Opposition zur langfristigen Bevölkerungsentwicklung sowie zur langfristigen Sicherung des Generationsvertrages in der Alterssicherung im Zusammenhang mit der Geburtenentwicklung (vgl. Drucksache 8/680 vom 24. Juni 1977 und Drucksache 8/1982 vom 10. Juli 1978) abgegeben wurden. Die Bundesregierung geht davon aus, daß die Bevölkerungsentwicklung und Verschiebungen in der Altersschichtung der Gesellschaft bei politischen Entscheidungen von Bund, Ländern und Gemeinden zunehmend berücksichtigt werden müssen. Sie hält es für notwendig, die Erforschung der Ursachen der Bevölkerungsentwicklung verstärkt fortzusetzen und Analysen der Auswirkungen auf Staat, Wirtschaft und Gesellschaft zu erstellen.

Die Entscheidung für ein Kind ist eine persönliche Angelegenheit, in die der Staat nicht unmittelbar eingreifen darf.

Die Bundesregierung hält es allerdings für notwendig, eine kinderfreundlichere Umwelt zu schaffen und die Lebensbedingungen für Familien zu verbessern. Dies bleibt eines der wichtigsten Ziele der Bundesregierung. Die familienpolitischen Leistungen und Vorhaben, auf die in dieser Stellungnahme mehrfach hingewiesen ist, werden um des Wohles der Familien und ihrer einzelnen Mitglieder willen betrieben. Das schließt nicht aus, daß von solchen Maßnahmen auch Wirkungen auf die Geburtenentwicklung ausgehen können.

Die Bundesregierung hat durch Kabinettbeschluß vom 15. November 1978 zwei interministerielle Arbeitsgruppen eingerichtet, und zwar eine „Arbeitsgruppe für Bevölkerungsfragen" unter dem Vorsitz des Bundesministers des Innern und eine weitere „Arbeitsgruppe für Familie und kinderfreundliche Umwelt" unter dem Vorsitz des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit. Für die Arbeit beider Arbeitsgruppen werden die von der Sachverständigenkommission vorgelegten Ergebnisse nützlich sein.

5 Familienpolitik und Bildungspolitik

5.1

Familie und Erziehung

Die Bundesregierung stimmt der Kommission zu, wenn diese die Notwendigkeit einer Verklammerung familienpolitischer und bildungspolitischer Maßnahmen betont. Familienpolitik und Bildungspolitik dürfen — darauf weist die Sachverständigenkommission zu Recht hin — in keinem Gegensatz zueinander stehen. Dies ist nach Auffassung der Bundesregierung auch nicht der Fall. Erziehung und Bildung in Familie und Bildungswesen müssen sich im Interesse des Kindes ergänzen.

Im Laufe der Geschichte haben sich die Aufgaben der Familie mehrfach verändert. Die Familie hat aber nichts von ihrer zentralen Bedeutung für die Gesellschaft eingebüßt. Auch die heutige Familie sieht nach wie vor ihre vorrangige Aufgabe in der Erziehung ihrer Kinder; sie setzt die Erziehungsziele und beeinflußt darüber hinaus entscheidend den Bildungsweg der Kinder.

5.2

Wirkungen der gestiegenen Bildungsbeteiligung

Die Entwicklung und die Reform des Bildungswesens in den letzten Jahren werden von der Sachverständigenkommission teilweise widersprüchlich beurteilt. Nach Meinung der Bundesregierung haben Ausbau und Reform des Bildungswesens in den 60er und 70er Jahren die Bildungschancen des einzelnen stetig verbessert und dazu beigetragen, sein Recht auf eine qualifizierte Bildung zu verwirklichen, insbesondere den Zugang zur beruflichen Bildung und zum Studium zu erleichtern. Sozial bedingte Benachteiligungen im Bildungswesen wurden weiter abgebaut. Die Schaffung eines umfangreichen Ausbildungsförderungssystems durch das Bundesausbildungsförderungsgesetz und die Lernmittelfreiheit in vielen Bundesländern haben zusammen mit anderen Leistungen eine spürbare finanzielle Entlastung der Familie gebracht und damit die Bildungschancen für alle entscheidend verbessert. Der Ausbau der Förderung im Vorschulbereich, die Ausweitung und Verbesserung des pädagogischen Angebotes — heute können zwei von drei Kindern unter sechs Jahren dieses nutzen — sind eine wichtige Grundlage für die weitere Bildung.

Die Bildungsgänge sind insgesamt vielfältiger und durchlässiger geworden. So können Schule und Berufsbildung besser auf die individuellen Interessen und Fähigkeiten eingehen.

Dennoch ist die Bildungsbeteiligung insbesondere von Kindern aus sozial schwachen Bevölkerungsgruppen sowie von Ausländerkindern noch nicht zufriedenstellend.

5.3

Verhältnis von Bildungs- und Beschäftigungssystem

Zunehmend werden in den Bildungsgängen stärker die Bedingungen der Arbeitswelt berücksichtigt und die Jugendlichen besser auf die Berufswahl vorbereitet. Zugleich hat sich die Bedeutung einer erweiterten Grundbildung für die Entwicklung der Persönlichkeit und die soziale Entfaltung des einzelnen verstärkt. Dabei werden auch erweiterte Fähigkeiten, z. B. im sprachlichen und sozialen Bereich,

ebenso wie musisch-kulturelle Fähigkeiten entwickelt. Hinzuweisen ist hier auch auf den Ausbau der beruflichen Grundbildung, die in die Ausbildungsförderung einbezogen worden ist.

Qualifikationen im Bildungswesen können nicht ausschließlich unter dem Aspekt der Anforderungen des Beschäftigungssystems gesehen werden, wie es einige Formulierungen der Sachverständigenkommission anzudeuten scheinen. Bildung dient einer umfassenden Vorbereitung auf alle Lebensbereiche — Arbeit, gesellschaftliche Aktivitäten, Familie und Freizeitaktivitäten — und muß die Bereitschaft und Fähigkeit zum lebenslangen Lernen fördern.

Die Verbesserung der Bildungschancen der jüngeren Generation ist nicht auf den allgemeinbildenden Bereich beschränkt. Die Bundesregierung hat in den vergangenen Jahren erhebliche Anstrengungen unternommen, um die berufliche Bildung zu einem Schwerpunkt bildungspolitischer Reformen — gleichgewichtig neben der allgemeinen Bildung — zu machen. Sie möchte damit Haupt- und Realschülern günstigere Startbedingungen für den Berufseintritt und das weitere Berufsleben verschaffen.

Die Bundesregierung stimmt der Feststellung der Sachverständigenkommission zu, daß immer noch ein deutlicher Zusammenhang zwischen der sozialen Herkunft (Familienzugehörigkeit) und den Ausbildungs- bzw. Berufschancen besteht. Eine qualifizierte Berufsausbildung stärkt die Entwicklung der Persönlichkeit und soziale Entfaltung des einzelnen, erhöht die Chancen in das Erwerbsleben integriert zu werden, und verbessert die sozialen und materiellen Bedingungen auch für junge Familien.

Die Bundesregierung verkennt nicht, daß es beim Übergang vom Bildungs- in das Beschäftigungssystem aus strukturellen und konjunkturellen Gründen und wegen des zeitweise stark steigenden Angebots an Arbeitskräften aufgrund von besonders starken Geburtsjahrgängen zu Anpassungsschwierigkeiten kommen kann. Um den Übergang zu erleichtern, hat die Bundesregierung bereits eine Reihe von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten geschaffen. Sie hilft darüber hinaus in Zusammenarbeit mit den Ländern durch ein erhöhtes Angebot von Umschulungs- und Fortbildungsmaßnahmen, durch Eingliederungshilfen etc. dem einzelnen den Übergang in eine Beschäftigung zu erleichtern.

Die Bundesregierung geht davon aus, daß es keine vollständige Anpassung von Bildungs- und Beschäftigungssystem geben kann. Der Bedarf des Arbeitsmarktes ist — nach Berufsfachrichtungen und Qualifikationen gegliedert — langfristig nicht vorhersehbar. Aber auch unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten wäre es problematisch, den Abschlüssen und Zugangsvoraussetzungen im Bildungswesen Steuerungsfunktionen zuzuweisen (vgl. das verfassungsrechtlich verbriefte Grundrecht auf freie Wahl von Ausbildungsstätte und Beruf). Die Bundesregierung ist jedoch bemüht, den Übergang vom Bildungs- in das Beschäftigungssystem für den einzelnen zu erleichtern. Voraussetzung ist eine breitangelegte Grundbildung sowie eine qualifizierte berufliche Erstausbildung für möglichst alle Jugendlichen.

5.4

Verbesserung der Bildungschancen

Die Sachverständigenkommission weist darauf hin, daß durch die Ausweitung des Bildungswesens zwar mehr Jugendliche qualifizierte Bildungsabschlüsse erwerben konnten, diese aber in der späteren Berufspraxis nur teilweise zum Tragen kam. Nach Meinung der Bundesregierung ist die erhöhte Bildungsbeteiligung eindeutig positiv zu werten. Die Entwicklung des Bildungswesens in den letzten Jahren hat zu einer Aufweichung der früher starren „Bildungspyramide" geführt. Damit haben die Bildungs- und Berufschancen unabhängig von der sozialen Herkunft zugenommen.

So hat sich z. B. der Anteil von Kindern aus Arbeiterfamilien an den Hochschulen von 1966 bis 1976 (vor allem auch wegen der Einführung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes) fast verdoppelt. Es besteht allerdings noch immer ein starkes Mißverhältnis zwischen ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung und ihrer Beteiligung an höher qualifizierenden Bildungsgängen. Auf fast allen Stufen des Bildungssystems sind aber Übergänge in Richtung weiterführender Bildungsangebote möglich geworden.

Im Vergleich 1965 bis 1975 zeigt sich, daß von zwölf Millionen Kindern, die 1975 eine Schule besuchten, aufgrund der gestiegenen Bildungsbeteiligung 1,5 Millionen mehr auf dem Weg zu einem mittleren Abschluß waren und 300 000 mehr in der Oberstufe des Gymnasiums als 1965 (wie die Bundesregierung in ihrer Antwort auf die Große Anfrage der Fraktionen der SPD, FDP Drucksache 8/1703 vom 13. April 1978 ausgeführt hat). Das zeigt, daß — aufgrund gestiegener Bildungswünsche, des gleichzeitigen Ausbaus des Bildungswesens und der finanziellen Unterstützungen — mehr Familien ihre Kinder in weiterführende Bildungseinrichtungen schicken konnten. Dasselbe gilt für die berufliche Bildung. Noch nie haben so viele Jugendliche eine Ausbildung im dualen System (Verbindung von betrieblicher und schulischer Ausbildung) und an beruflichen Vollzeitschulen begonnen. Der Anteil der Jugendlichen, die unmittelbar nach der Pflichtschulzeit ohne Ausbildung in das Arbeitsleben eintreten, konnte stark gesenkt werden. In der Bundesrepublik Deutschland konnte dadurch die Jugendarbeitslosigkeit in Grenzen gehalten werden.

5.5

Verwirklichung von Chancengleichheit im vorschulischen Bereich

Chancengleichheit ist ein bildungspolitisches, aber auch ein familienpolitisches Ziel. Die Kindergartenarbeit muß vor allem die Erfahrungen der Kinder in ihrer Familie und im täglichen Leben berücksichtigen und damit konkrete Lernanreize schaffen, wenn die durch die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Unterschiede zwischen den Familien bedingten Benachteiligungen für Kinder im Bildungssystem überwunden werden sollen.

Die Erfahrungen aus Modell- und Forschungsprojekten im schulischen und vorschulischen Bereich, auf die auch die Sachverständigenkommission mehrfach verweist, zeigen, daß sich Bildungs-, Familien- und Sozialpolitik frühzeitig und kontinuierlich um diese Kinder und ihre Eltern bemühen und ihnen Hilfen anbieten müssen.

Eine Erziehung ohne den Beitrag der Familie führt zu höchst unvollkommenen Ergebnissen; aber die Erziehungsfähigkeit und die Erziehungsmöglichkeiten unterscheiden sich zwischen den einzelnen Familien erheblich. Das Bildungswesen muß deshalb verstärkt dazu beitragen, daß auch außerhalb der Bildungseinrichtungen die Erziehungsfähigkeit der Familie gestärkt wird (z. B. durch Beratung und Bildungsangebote für die Eltern, Elternprogramme der Medien, Eltern-Kind-Seminare, Bildungsurlaub). Besondere Hilfen brauchen Familien mit behinderten Kindern und ausländische Familien. Den Beratungsdiensten kommt hier u. a. die wichtige Aufgabe zu, zwischen den Eltern und den Bildungseinrichtungen zu vermitteln, sich intensiv um Problemgruppen und die Sicherung von Förderungsmöglichkeiten im Bildungswesen zu bemühen.

5.6

Forschungsschwerpunkt: Familie — Bildung

Der Vorschlag der Sachverständigenkommission, im Rahmen des Schwerpunktes „Familie und Bildung" die Fragen des Verhältnisses zwischen Erziehung in der Familie und Erziehung im Bildungswesen genauer zu untersuchen, steht in Übereinstimmung mit vielfältigen Bemühungen der Bundesregierung in diesem Bereich. Es geht dabei auch darum, das gesamte, die Erziehung in Familie und Bildungswesen beeinflussende Umfeld zu erfassen.

5.7

Eingliederung ausländischer Familien

Die Kinder ausländischer Arbeitnehmer und die jugendlichen ausländischen Arbeitnehmer stehen in den für sie fremden sozialen und kulturellen Verhältnissen vor besonderen, von ihnen oft nicht zu meisternden Problemen. Viele stammen aus Verhältnissen, die nicht vom Wohlstand, sondern vom Kampf um die Existenz geprägt sind; für sie bedeutet die Tätigkeit in der Bundesrepublik Deutschland die erste Erfahrung mit dem städtischen Leben in einer Industriegesellschaft. Die Eltern stehen oft unter starkem Leistungsdruck — zum Teil sind Vater und Mutter erwerbstätig — und haben daher häufig zu wenig Zeit für die Erziehung ihrer Kinder. Insbesondere infolge des in den Heimatländern wirksamen Rollenverständnisses sind die Schwierigkeiten für ausländische Mädchen besonders groß. Nach wie vor hat der überwiegende Teil der ausländischen Kinder, die ins erwerbsfähige Alter eintreten, keinen Hauptschulabschluß. Die Hauptgründe hierfür sind Sprachschwierigkeiten, mangelnde Integration in das deutsche Schulsystem, Nichtbeachtung der Schulpflicht und Nachzug zu einem zu späten Zeitpunkt. Die reibungslose Einbeziehung dieser jungen Menschen in das berufliche Leben der Bundesrepublik Deutschland ist schon aus diesen Gründen nicht gewährleistet.

Auch nach dem Ende der allgemeinen Schulpflicht ist daher ein Ausgleich von Sprach- und Bildungsdefiziten erforderlich. Ebenso müssen während der Ausbildung bei auftretenden Schwierigkeiten gezielte Hilfen geleistet werden. Daneben sind die Aufklärung ausländischer Eltern und Jugendlicher über die Bedeutung einer Berufsausbildung und die verstärkte Motivation der Betriebe zur Ausbildung von ausländischen Jugendlichen wichtig.

Die Integration der ausländischen Familien und insbesondere der Kinder wird entscheidend durch Sprach- und Bildungsdefizite erschwert. In den vergangenen Jahren sind unter starker Beteiligung des Bundes eine Reihe von Maßnahmen mit dem Ziele entwickelt und verstärkt worden, entsprechende Hürden abzubauen. Erwähnt seien die außerschulische Betreuung von Ausländerkindern in Form von Hausaufgabenhilfen (z. Z. etwa 18 000 Teilnehmer), das Programm zur sozialen und beruflichen Eingliederung arbeitsloser ausländischer Jugendlicher ohne Hauptschulabschluß (1979/80 voraussichtlich bis zu 6 000 Teilnehmer), die inzwischen auch für ausländische Jugendliche geöffneten sprachlichen und beruflichen Ausländerfortbildungsmaßnahmen (z. Z. ca. 10 000 Teilnehmer) und die Förderung des Ausländersprachunterrichts (1979 voraussichtliche Erweiterung auf 40 000 Teilnehmer). Darüber hinaus wurden durch zahlreiche vom Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft geförderte Modellvorhaben die Grundlagen für eine bessere Integration ausländischer Kinder und Jugendlicher in das deutsche Bildungssystem geschaffen.

Der Gefahr der Isolierung der ausländischen Kinder und Jugendlichen muß auch im Rahmen der außerschulischen Jugendarbeit in vermehrtem Umfang entgegengewirkt werden. Den jungen Ausländern müssen durch geeignete sozialpädagogische Hilfen bessere Möglichkeiten geboten werden, sich im Gastland ihren Anlagen entsprechend zu entwickeln. Es sollten mehr Angebote der Begegnung mit

deutschen Kindern und Jugendlichen eröffnet werden.

Wichtig ist, den jungen Menschen und ihren Angehörigen eine auf ihre Probleme abgestellte umfassende, individuelle sozialpädagogische Beratung anzubieten und den jungen Ausländern vermehrt die Teilnahme an Sprach-, Informationskursen, Ferienfreizeiten, Freizeitaktivitäten in Jugendzentren, Jugendclubs, multinationalen Kindertagesstätten sowie Lern- und Spielkreisen anzubieten. Entsprechend werden derzeit auch im Rahmen der Sozial- und Beratungsdienste für Ausländer (530 Beratungsstellen und 670 Sozialarbeiter) die Aktivitäten für die zweite und dritte Ausländergeneration verstärkt. Außerdem sollten die Bemühungen der Jugendverbände, die ausländischen Kinder und Jugendlichen in ihre Jugendgruppenarbeit aufzunehmen, verstärkt werden.

Im übrigen ist zu sagen, daß die Ausführungen der Kommission zur aufenthaltsrechtlichen Lage ausländischer Arbeitnehmer und ihrer Familien mittlerweile überholt sind. Die angeführte Zuzugsregulierung (ausführliche Darstellung, Abschnitt 7.1) für ausländische Arbeitnehmer in überlasteten Siedlungsgebieten ist auf eine entsprechende Empfehlung des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung vom Juni 1977 von allen Bundesländern längst aufgehoben worden.

Die von der Bundesregierung eingebrachte Änderung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Ausländergesetz vom 7. Juli 1978 (GMBl. S. 386), die am 1. Oktober 1978 in Kraft getreten ist, bringt eine wesentliche Verbesserung des Aufenthaltsrechts für ausländische Arbeitnehmer und ihre Familien. Danach ist regelmäßig bereits nach fünf Jahren eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis und nach acht Jahren eine Aufenthaltsberechtigung zu erteilen. Durch diese schrittweise Verfestigung des aufenthaltsrechtlichen Status wird eine sichere Rechtsgrundlage für eine längerfristige Planung des Lebens in der Bundesrepublik Deutschland geschaffen.

Der Nachzug von Ehegatten und minderjährigen Kindern ausländischer Arbeitnehmer ist durch Beschlüsse der Innenministerkonferenz aus dem Jahre 1965 geregelt worden. In diesem Rahmen findet der Familiennachzug auch nach dem Anwerbestop vom November 1973 uneingeschränkt statt. Entgegen den Erwartungen in dem Bericht sind auch von der „Bund-Länder-Kommission zur Fortentwicklung einer umfassenden Konzeption der Ausländerbeschäftigungspolitik" Einschränkungen des Familiennachzugs von Ehegatten oder minderjährigen Kindern nicht beschlossen oder angeregt worden.

Die Arbeitsmarktzugangssperren für im Wege des Familiennachzugs nach dem 30. November 1974 eingereiste Ehegatten und nach dem 31. Dezember 1976 als Minderjährige eingereiste Kinder ausländischer Arbeitnehmer aus Nicht-EG-Staaten (Stichtagsregelungen) sind inzwischen von einer individuellen Wartezeitenregelung abgelöst worden.

Ein Beauftragter der Bundesregierung für die Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen nimmt seit Ende 1978 die Aufgabe wahr, die Kooperation mit allen an der Eingliederungs- und Betreuungsarbeit beteiligten Stellen, aber auch die Zusammenarbeit mit den Regierungen der Herkunftsländer ausländischer Arbeitnehmer zu festigen und weiter zu entwickeln.

ABSCHNITT 3

Stellungnahme zu Maßnahme-Empfehlungen der Sachverständigenkommission

1 Verbesserung der Betreuungssituation von Kindern innerhalb und außerhalb der Familie

Erziehungsgeld

Zu der von der Sachverständigenkommission erhobenen Forderung nach Anerkennung der Erziehungsleistung der Familie durch öffentliche finanzielle Leistungen während der ersten Lebensjahre des Kindes hat die Bundesregierung mehrfach, so z. B. in der Stellungnahme zum Zweiten Familienbericht als auch in ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage zur „langfristigen Bevölkerungsentwicklung" vom 24. Juni 1977 (Drucksache 8/680), Stellung genommen.

Mutterschaftsurlaub

Die Bundesregierung hat im Rahmen ihrer konjunktur- und wachstumspolitischen Entscheidungen auch aus sozial- und familienpolitischen Gründen die Einführung eines Mutterschaftsurlaubs von vier Monaten im Anschluß an die Mutterschutzfrist beschlossen. Diese Erweiterung des Mutterschutzes ermöglicht es auch der erwerbstätigen Mutter, sich im ersten halben Jahr nach der Geburt ganz ihrem Kind zu widmen. Ihr Arbeitsplatz bleibt ihr erhalten. Es wird ein Lohnersatz bis zu 775 DM netto im Monat gezahlt. Darüber hinaus bleibt sie beitragsfrei in der Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung versichert.

(Gesetz zur Einführung eines Mutterschaftsurlaubs vom 25. Juni 1979 BGBl. I S. 797)

Verbesserung der Familienumwelt

Der Sachverständigenkommission ist zuzustimmen, daß materielle Ausgleichszahlungen die Bereitschaft, Kinder zu akzeptieren und für sie Verpflichtungen und Opfer auf sich zu nehmen, zwar positiv verstärken, aber nicht wecken werden. Neben einer familienfreundlichen Gestaltung des Arbeitslebens, das Frauen und Männern die Möglichkeit bietet, Haushaltsführung, Kindererziehung und Erwerbsbetätigung partnerschaftlich zu bewältigen, müssen die gesellschaftlichen Bedingungen für Familien im Sinne von mehr Kinderfreundlichkeit verbessert werden.

Dazu gehört auch ein Angebot für die Pflege und Erziehung von Kindern außerhalb der eigenen Familie. Um Familien mehr Möglichkeiten zu geben, ihr Leben nach eigenen Leitvorstellungen über Kindererziehung zu gestalten, müssen bestehende Formen der Erziehung außerhalb der Familie auch danach beurteilt werden, ob sie den Ansprüchen an eine qualifizierte, Chancengleichheit sichernde Erziehung genügen. Dies gilt besonders für die Erziehung und Betreuung von Kindern in den ersten Lebensjahren, weil das Kind in diesem Lebensabschnitt in besonderem Maße ein enges emotionales Verhältnis zu konstanten Bezugspersonen benötigt, um Vertrauen in seine Umwelt zu gewinnen.

Tagesbetreuung außerhalb der Familie

In den letzten Jahren ist im Auftrag des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit insbesondere untersucht worden, wie durch Tagesbetreuung außerhalb der eigenen Familie Kinder so betreut werden können, daß sie — ähnlich wie in der eigenen Familie — Geborgenheit, Sicherheit und Schutz finden. Der inzwischen abgeschlossene Modellversuch „Tagesmütter" hat gezeigt, daß die Betreuung von Kindern in Tagespflegestellen vor allem dann keine nachteiligen Auswirkungen auf die Entwicklung des Kindes hat, wenn den Pflegeeltern ein ausreichendes Beratungsangebot und Möglichkeiten der Eltern- und Familienbildung zur Verfügung stehen. Die Diskussion um das „Tagesmüttermodell" hat zu mehr Problembewußtsein geführt. Es hat die Bereitschaft verstärkt, diese Betreuungsform auszuweiten und zu verbessern.

Durch ein neues Modell, das zusammen mit Ländern und Gemeinden durchgeführt wird, soll die Betreuung von Kindern in Pflegestellen (Dauer- und Tagespflege) gefördert werden.

Andere Familien bevorzugen die Betreuung von Kindern in Kinderkrippen. Der Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit läßt im Zusammenhang mit der wissenschaftlichen Begleitung des Tagesmüttermodells die derzeitigen Verhältnisse in der Kinderkrippenerziehung untersuchen. Dabei sollen Erkenntnisse zur Verbesserung der Erziehungsbedingungen in diesen Einrichtungen gewonnen werden.

Im Zusammenhang mit der Bildungsgesamtplanung von Bund und Ländern hat sich der Kindergarten zu einer wichtigen und qualifizierten Erziehungseinrichtung entwickelt, die sowohl die Erziehung in der Familie ergänzt als auch Eltern entlastet. Die Bundesregierung hat sich ferner an der Verbesserung der Voraussetzungen für soziales Lernen im Kindergarten beteiligt und zusammen mit den Ländern Erprobungen in Modellen gefördert. Die Anzahl der Kindergartenplätze ist heute so hoch, daß im Bundesdurchschnitt — von regionalen Engpässen abgesehen — der Bedarf gedeckt ist. Bei der Weiterentwicklung sollte ein stärkerer Akzent auf Verkleinerung der Gruppengröße und auf Erweiterung des Angebots an Ganztagsplätzen gelegt werden. Die Bundesregierung stimmt der Sachverständigenkommission zu, daß Kinderhorte, Ganztagsschulen und Schularbeitshilfen zur weiteren Entlastung der Eltern bereitzustellen sind.

2 Soziale Sicherung der Frau

Neuregelung der sozialen Sicherung der Frau

Die Bundesregierung verfolgt — ebenso wie die Kommission — das Ziel, die soziale Sicherung der Frauen zu verbessern. Mit der Öffnung der Rentenversicherung für Hausfrauen und der Einführung der Rente nach Mindesteinkommen, des Versorgungsausgleichs und der Erziehungsrente für Geschiedene sind 1972 und 1977 wichtige Schritte getan worden, um die Leistungen der Frauen in der Familie anzuerkennen und ihre Alterssicherung zu verbessern. Darüber hinaus hat die Bundesregierung bereits in der Regierungserklärung vom 16. Dezember 1976 eine Neuregelung der Hinterbliebenenversorgung und der sozialen Sicherung der Frau bis 1984 in Aussicht genommen. Künftig sollen bei der Hinterbliebenenversorgung Männer und Frauen entsprechend der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 12. März 1975 zur Witwerrente gleichbehandelt werden. Gleichzeitig soll die soziale Sicherung der Frau entsprechend ihrer gewandelten Stellung in Familie und Gesellschaft in Richtung auf mehr eigene Sicherungsansprüche für Alter und Invalidität entwickelt werden.

Die Bundesregierung ist — wie die Kommission — der Auffassung, daß die soziale Sicherung der Frau häufig unbefriedigend ist, wobei sich die Probleme je nach Lebensverlauf unterschiedlich darstellen. Teilweise werden die Witwenrenten in Höhe von 60 % der Rente des Mannes als unzureichend angesehen. Aber auch die Versichertenrenten der Frauen sind u. a. infolge ihrer meist nicht kontinuierlichen Erwerbstätigkeit vielfach erheblich niedriger als die Renten der Männer. Hierzu trägt insbesondere bei, daß Zeiten der Erziehung von Kindern in der Rentenversicherung nicht berücksichtigt werden.

Die Überlegungen zur Neuregelung der sozialen Sicherung der Frauen zielen auf mehr eigene Sicherungsansprüche und ein ausgewogenes Verhältnis der Leistungen für Männer und Frauen hin. In diesem Zusammenhang spielt auch die Frage eine Rolle, wie die Lükken in dem Versicherungsverlauf der Frau geschlossen werden können, die durch die Erziehung kleiner Kinder entstehen.

Die Bundesregierung sieht in der Neuordnung der sozialen Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen eine wichtige Aufgabe der Sozialpolitik der nächsten Jahre. Die dabei zu lösenden gesellschaftspolitischen, rechtlichen, sozialen und finanziellen Probleme wurden von einer unabhängigen Kommission ausgelotet, die der Bundesregierung im Mai 1979 Lösungsvorschläge vorgelegt hat.

Der von der Sachverständigenkommission vorgenommene Vergleich der Witwe mit der geschiedenen Frau (ausführliche Darstellung, Abschnitt 6.5) ist problematisch, weil hier nicht vergleichbare Sachverhalte miteinander verglichen werden. Die Witwe erhält eine von der Versichertenrente des verstorbenen Ehemannes abgeleitete Hinterbliebenenrente als Unterhaltsersatz. Dagegen hat der geschiedene Ehegatte aufgrund der ihm im Wege des Versorgungsausgleichs übertragenen Rentenanwartschaften einen eigenen Rentenanspruch.

3 Familiengerechte Arbeitsorganisation

3.1

Humanere Arbeitsbedingungen

Auch im Interesse der Familie hält es die Bundesregierung für wichtig, daß die Bedingungen in der Arbeitswelt humaner werden. Strukturen und Abläufe in der Arbeitswelt müssen mehr als bisher auch den Belangen von Familien mit Kindern Rechnung tragen. Hierzu gehört auch die von der Sachverständigenkommission angesprochene flexiblere Gestaltung der Arbeitszeiten und Beschäftigungsmöglichkeiten. Die Tätigkeit in der Familie muß bei Frauen und Männern und im Beschäftigungssystem stärker anerkannt werden und zu mehr Rücksichtnahme im Arbeitsleben führen. Kürzere Arbeitszeiten können einen Beitrag dazu leisten, Beruf und Familie besser miteinander in Einklang zu bringen.

3.2

Schaffung von mehr Teilzeitarbeitsplätzen

Teilzeitarbeit ist bei gegebener Aufgabenverteilung für viele Frauen häufig die einzige Möglichkeit, überhaupt berufstätig zu sein. Die Kommission zieht daraus den Schluß, das Angebot an Teilzeitarbeit für Frauen zu vergrößern. Aber auch bei Männern besteht — wie eine vor einiger Zeit vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung veröffentlichte Untersuchung gezeigt hat — Interesse an Teilzeitarbeit. Dies ist möglicherweise Ausdruck eines sich wandelnden Rollenverständnisses und birgt die Chance einer gerechteren Aufgabenverteilung in der Familie. Die Schlüsselrolle für die Ausweitung der Teilzeitarbeit liegt nicht beim Gesetzgeber, sondern bei den privaten und öffentlichen Arbeitgebern. Für das Beamtenrecht hat die Bundesregierung zur Ausweitung der Teilzeitbeschäftigung bereits konkrete Vorschläge gemacht. Sie hält es für wichtig, daß mehr qualifizierte Teilzeitarbeitsplätze angeboten werden. Nur so kann erreicht werden, daß Frauen, die einer Teilzeitarbeit nachgehen, bessere Berufschancen eröffnet werden und auch Männer in stärkerem Maße von den Möglichkeiten zur Teilzeitarbeit Gebrauch machen. Daß Teilzeitarbeit auch bei qualifizierten Tätigkeiten möglich ist, hat eine Untersuchung des Bundesministeriums für Jugend, Familie und Gesundheit gezeigt.

3.3

Berufliche Wiedereingliederung

Viele Frauen, die wegen der Kindererziehung ihre Erwerbstätigkeit unterbrochen haben, möchten in den Beruf zurückkehren, wenn die Kinder größer sind. Die Kommission schlägt deshalb spezielle Maßnahmen zur beruflichen Wiedereingliederung von Frauen vor. Dieser Forderung entsprechen bereits bestimmte Vorschriften des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG). Frauen, die sich über längere Zeit ausschließlich auf Haushalt und Familie konzentriert haben, können danach Förderungsleistungen für die berufliche Qualifizierung auch ohne vorherige Beitragsleistung zur Bundesanstalt für Arbeit in Anspruch nehmen. Das Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit fördert verschiedene Modellversuche, in denen gezielte Fortbildungsangebote zur beruflichen Wiedereingliederung für Frauen erprobt werden.

4 Familienlastenausgleich

4.1

Dynamisierung des Kindergeldes

Bei der Reform des Familienlastenausgleichs im Jahre 1974 haben Bundestag und Bundesrat es für ausreichend angesehen, daß die Bundesregierung alle zwei Jahre im Rahmen des Sozialbudgets über die wirtschaftliche Lage der Familien berichtet. Damit ist sichergestellt, daß die Gesetzgebungskörperschaften turnusmäßig mit der Frage konfrontiert werden, ob die Kindergeldsätze noch den tatsächlichen Lebensverhältnissen gerecht werden.

Der Gesetzgeber hat in den folgenden Jahren mit Zustimmung aller im Bundestag vertretenen Parteien einer schwerpunktmäßigen Erhöhung des Kindergeldes für die Familien mit zwei oder mehr Kindern zum 1. Januar 1978, zum 1. Januar 1979 und zum 1. Juli 1979 (s. o. Abschnitt 2, Nr. 3) den Vorrang vor einer linearen Anhebung sämtlicher Kindergeldsätze gegeben.

Die Bundesregierung hat sich im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten bewußt gegen eine Dynamisierung familienpolitischer Leistungen entschieden, um stattdessen strukturelle Verbesserungen, insbesondere für kinderreiche Familien, finanzieren zu können.

4.2

Erhöhung des Kindergeldes für 3. und weitere Kinder

Durch die Kindergelderhöhungen erreicht der jährliche Kindergeldaufwand im Jahre 1980 den Betrag von mehr als 17 Mrd. DM. Das bedeutet trotz rückläufiger Kinderzahlen einen Anstieg gegenüber 1975 um fast 3 Mrd. DM, also um mehr als 20 %.

Für den Mutterschaftsurlaub werden außerdem ca. 900 Millionen DM jährlich und für die steuerliche Berücksichtigung von Kinderbetreuungskosten ab 1. Januar 1980 ca. 550 Millionen DM jährlich aufgewandt.

4.3

Besserstellung unvollständiger Familien

Die Empfehlungen der Kommission zur Besserstellung unvollständiger Familien zielten darauf, den bei einem alleinstehenden Elternteil lebenden Kindern für den Fall, daß die grundsätzlichen von dem anderen Elternteil zu leistenden Unterhaltszahlungen ausfallen, einen entsprechenden Unterhaltsvorschuß oder -ersatz aus öffentlichen Mitteln zu zahlen und die Verfolgung eines etwaigen Unterhaltsanspruchs gegen den anderen Elternteil der öffentlichen Hand zu übertragen.

Das Unterhaltsvorschußgesetz, das am 1. Januar 1980 in Kraft tritt, sichert den Unterhalt dieser Kinder in den ersten Lebensjahren. Das Gesetz bietet aber nicht nur einen Unterhaltsvorschuß, sondern auch einen Unterhaltsersatz, wenn wegen Todes oder absoluter Leistungsunfähigkeit des anderen Elternteils die Unterhaltszahlungen ausfallen.

5 Hilfen für Ausbildung

5.1

Ausbildungsförderung familienabhängig

Durch die Forderung, Ausbildungsförderung generell subsidiär zu leisten, bekundet die Sachverständigenkommission ihre grundsätzliche Billigung des geltenden Rechts: Ausbildungsförderung wird in der Regel familienabhängig geleistet; Ausnahmen von diesem Grundsatz sind nur bei Vorliegen besonderer Voraussetzungen gemacht, unter denen eine elterliche Unterhaltspflicht nicht anzunehmen ist.

Im Einklang mit dem Bemühen des Gesetzgebers steht auch die Forderung der Sachverständigenkommission nach einer sinnvollen Abstimmung der Ausbildungsförderung in schulischer und dualer Ausbildung mit den anderen auf die Ausbildung bezogenen Leistungen wie Kindergeld und steuerliche Entlastung.

Zur Kritik an den Ausbildungsfreibeträgen für über 18 Jahre alte in Berufsausbildung befindliche Kinder von 2 400 DM oder 4 200 DM weist die Bundesregierung auf folgendes hin: Nach dem Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 23. November 1976 — 1 BvR 150/75 — (BVerfGE 43/108) ist es ein grundsätzliches Gebot der Steuergerechtigkeit, daß insbesondere die Einkommensteuer an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ausgerichtet wird. Dem System der progressiven Besteuerung entspricht es, daß zu berücksichtigende wirtschaftliche Belastungen sich je nach dem anzuwendenden Spitzensteuersatz unterschiedlich auswirken. Wie das Bundesverfassungsgericht (a. a. O., S. 120) weiter ausgeführt hat, gehört die wirtschaftliche Belastung der Eltern durch Unterhaltsverpflichtungen gegenüber Kindern zu den die Leistungsfähigkeit beeinträchtigenden Umständen, die im Einkommensteuerrecht nicht außer acht bleiben dürfen, sofern nicht ein anderweitiger Ausgleich, wie z. B. durch das Kindergeld, gewährt wird.

5.2

Finanzpolitische Aspekte

Die Anregung, zum Abzug von der Steuerschuld überzugehen, entspricht im Ergebnis dem Vorschlag einer Arbeitsgruppe der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung, zur individuellen Ausbildungsförderung im Hochschulbereich einen vom Einkommen unabhängigen Grundbetrag vorzusehen. Die Bundesregierung hat diesen Vorschlag nicht übernommen. Die Gründe dafür finden sich im Allgemeinen Teil der Begründung zum Entwurf der Bundesregierung eines Sechsten Gesetzes zur Änderung der Bundesausbildungsförderung (Drucksache 525/78, unter 3.2, S. 12).

Diese Feststellungen gelten entsprechend für die Kritik an der einkommensteuerrechtlichen Berücksichtigung von Unterhaltsaufwendungen für über 27 Jahre alte Kinder.

Die Feststellung der Sachverständigenkommission, die steuerlichen Entlastungen für Aufwendungen zur Berufsausbildung oder Weiterbildung in einem nicht ausgeübten Beruf des Steuerpflichtigen selbst oder seines Ehegatten und ggf. Leistungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz würden unkoordiniert nebeneinander gewährt, trifft nicht zu. Nach dem Urteil des Bundesfinanzhofs vom 4. März 1977 — VI R 168/75 (BStBl. II S. 503) sind vielmehr die betreffenden Leistungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz auf die mit Höchstbeträgen als Sonderausgaben abziehbaren Berufsausbildungskosten anzurechnen.

Die Bundesregierung teilt im übrigen die Auffassung der Sachverständigenkommission, daß eine Beeinflussung der frühen Bildungsentscheidungen durch die Leistung von Ausbildungsförderung (nach dem BAföG) erreicht werden muß. Dazu ist einerseits die Kenntnis

des Bürgers von den Förderungsleistungen für spätere Ausbildungsabschnitte und zudem die Fortsetzung der schrittweisen Erweiterung des Förderungsbereiches erforderlich, wie sie im Gesetz selbst schon angelegt ist, bisher aber aus finanziellen Gründen noch nicht voll realisiert werden konnte.

Zur Forderung der Sachverständigenkommission, Ausbildungsförderung teilweise als Darlehen zu leisten, ist zu sagen, daß nach dem BAföG bereits heute die Förderung im Hochschulbereich zu einem erheblichen Teil als Grund- und Zusatzdarlehen gewährt wird.

Ob dies eine bildungs-, sozial- und finanzpolitisch sinnvolle Regelung ist, wird erneut geprüft werden, nachdem der Beauftragte für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung die ihm vom Rechnungsprüfungsausschuß des Deutschen Bundestages aufgetragene Kosten-Nutzen-Analyse dieser Form staatlicher Ausbildungsförderung und der effektiven Bewertung der Rückflüsse vorgelegt hat.

6 Bessere Wohnversorgung

6.1

Wohnungsversorgung der Familien

Die Kommission sieht trotz der im Durchschnitt wesentlich besseren Wohnungsversorgung vor allem bei einkommensschwächeren Familien mit Kindern eine starke Unterversorgung an Wohnfläche. Es trifft zu, daß die Versorgung einkommenschwacher Familien mit Kindern häufig hinter der Versorgung der übrigen Bevölkerung zurückbleibt. Der Dritte Familienbericht hebt hervor, daß 1973 nach Ergebnissen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe bei Zugrundelegung der Wohnflächennormen der Kölner Empfehlungen 26 % aller Familien der Wohnfläche nach unterversorgt waren. Der Grad der Unterversorgung nimmt dabei mit zunehmender Kinderzahl zu.

Vergleicht man jedoch die Wohnungsversorgung kinderreicher Familien im Jahre 1965 mit der des Jahres 1972, so zeigt sich, daß sich gerade die Versorgung dieser Gruppe erheblich verbessert hat. Die Wohnfläche ist sowohl bei großen Haushalten in Mietwohnungen als auch bei großen Haushalten in Eigentümerwohnungen um rd. 20 % gestiegen. Die Steigerung liegt damit deutlich über der bei kleineren Haushalten mit rd. 15 %.

Gleichzeitig haben sich die Niveauunterschiede zwischen einkommensschwächeren großen Haushalten und vergleichbaren Haushalten mit höherem Einkommen verringert. Hierzu hat die Verschiebung der Haushaltsstruktur in öffentlich geförderten Wohnungen beigetragen. Zwar hat sich der Anteil aller in öffentlich geförderten Wohnungen lebenden Haushalte von 23 % auf 20 % vermindert. Betrachtet man jedoch den Anteil der einzelnen Haushalte in Abhängigkeit vom Einkommen, so zeigt sich, daß sich der Schwerpunkt der Haushalte in öffentlich geförderten Wohnungen seit 1965 vermehrt zu Haushalten mit geringem Einkommen verschoben hat.

Bezieht man neben der Wohnflächen- noch die Ausstattungsverbesserung mit ein, so liegt die Versorgungsverbesserung der großen Haushalte insgesamt über 30 %.

Der Anteil der großen Haushalte, die flächenmäßig — gemessen an den Normen der Kölner Empfehlungen — und ausstattungsmäßig noch unterversorgt sind, schrumpfte daher im Zeitraum 1965 bis 1972 bei den Mieterhaushalten von 82 % auf rd. 54 %, bei den Eigentümerhaushalten von 53 % auf 23 %. Da 1972 bereits 60 % aller großen Haushalte in Eigentümerwohnungen lebten, und diese besser versorgt sind als Haushalte in Mietwohnungen, belief sich der Anteil der unterversorgten großen Haushalte insgesamt nur noch auf rd. ein Drittel (35,4 %). Abgesehen davon, daß sich dieser Anteil in den letzten sechs Jahren weiter verringert haben wird, sind starre Wohnflächennormen als ausschließlicher Maßstab für die Wohnungsversorgung kinderreicher Familien problematisch.

Die einzelne Familie kann sich aus verschiedenen Gründen — nicht nur finanziellen — mit kleineren Wohnflächen begnügen.

Deutlich wird dies auch daran, daß sich ihre ausstattungsmäßige Versorgung weit stärker als die flächenmäßige verbessert hat.

Trotz dieser Relativierung besteht bei kinderreichen Familien mit niedrigem Einkommen vielfach noch ein deutlicher Nachholbedarf in der Wohnungsversorgung.

6.2

Objektförderung und Wohngeld

Die Sachverständigenkommission fordert, die Objektförderung im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus zugunsten der Subjektförderung (Wohngeld) einzuschränken. Dabei wird der Eindruck erweckt, als könne mit einer grundsätzlichen Abkehr von der Objektförderung nicht nur im Wohnungsneubau, sondern auch im Wohnungsbestand sowie mit einer starken Verbesserung des Wohngeldes eine Umverteilung großen Stils zugunsten familienpolitischer Zielsetzungen erreicht werden.

Bei dieser Annahme wird die Bedeutung der Fehlsubventionierung — die in der Tat in einigen Bereichen im Sozialwohnungsbestand vorhanden ist — für die flächenmäßige Unterversorgung kinderreicher Familien mit Wohnraum weit überschätzt. Das Schwergewicht liegt vielmehr bei der flächenbezogenen Unterbelegung außerhalb des Sozialwohnungsbestandes, nämlich im Bestand der Eigenheime und bei Altbaumietwohnungen.

Das Volumen des sozialen Wohnungsbaus allein reicht nicht aus, die Wohnversorgung der hinter der durchschnittlichen Entwicklung zu-

rückgebliebenen Haushalte grundlegend zu verbessern, obwohl sich die Wohnungsbauförderung des Bundes in den letzten Jahren stärker auf Gruppen mit besonderem Wohnbedarf, zu denen auch kinderreiche Familien gehören, konzentriert hat. Deshalb setzt die Wohnungspolitik zu einem erheblichen Teil auch auf die sogenannten Sickereffekte (Freiwerden von preisgünstigen, älteren Wohnungen durch Umzüge der bisherigen Bewohner in neu gebaute teuere Wohnungen) des freifinanzierten Wohnungsbaus und des zweiten Förderungsweges namentlich im Eigenheimbereich, weil sie sich z. T. auch zugunsten einkommensschwächerer Haushalte auswirken.

Die Möglichkeiten der Subjektförderung werden von der Kommission überschätzt. Bei einer weiteren Ausgestaltung der Subjektförderung sind familienpolitische Gesichtspunkte besonders zu berücksichtigen. Eine Einstellung der Objektförderung mit sofortiger Liberalisierung des Sozialwohnungsbestandes und Rückführung der öffentlichen Mittel könnte selbst bei starker Verbesserung der Wohngeldregelung keine nennenswerte Umverteilung zugunsten kinderreicher Familien in Gang bringen. Der vorhandene Bestand an Mietwohnungen des sozialen Wohnungsbaus ist nämlich wegen der Größe der Wohnung nur zu einem kleinen Teil zur Unterbringung kinderreicher Familien geeignet. Dies liegt nicht zuletzt daran, daß sich die Wohnungspolitik in den 50er und 60er Jahren — in denen der größte Teil der Sozialwohnungen gebaut wurde — bei ihren Bemühungen um eine gezielte Verbesserung der Wohnungsversorgung kinderreicher Familien immer auf die Förderung des Baus von Einfamilienhäusern konzentrierte. Bei Mietwohnungen bestand dagegen seit jeher das Problem, daß große Mietwohnungen wegen des entsprechend hohen absoluten Mietpreises von einkommensschwachen kinderreichen Familien zumeist nicht angenommen werden. Dies gilt selbst unter Berücksichtigung des Wohngeldes. Von privaten Vermietern großer Mietwohnungen des Altwohnungs- und des freifinanzierten Neubaubestandes werden in aller Regel kleinere und einkommensstärkere Haushalte vorgezogen. Einkommensschwache kinderreiche Familien kommen dabei nur eingeschränkt zum Zuge. Daran würde selbst ein stark verbessertes Wohngeld wenig ändern.

Die im Kommissionsbericht enthaltene Detailkritik am verbesserten Wohngeldsystem sieht nicht genügend die Wirkungen des derzeitigen Systems:

— Die Belastung des verfügbaren Einkommens durch die nach Wohngeldbezug vom Haushalt selbst zu tragende Miete ist größtenteils erheblich niedriger als angegeben. Die Kommission kommt u. a. deshalb zu falschen Ergebnissen, weil sie von dem „Familieneinkommen im Sinne des Wohngeldgesetzes" ausgeht. Dieses liegt aber gerade bei kinderreichen Familien weit unter dem tatsächlich verfügbaren Einkommen.

— Das Wohngeld ist so ausgestaltet, daß je zusätzlicher Person mehr als 10 m^2 ohne zusätzliche Kosten für den Haushalt angemietet werden können. Wird noch mehr Wohnfläche gewünscht, so wird der größte Teil der Mehrkosten durch entsprechend höheres Wohngeld abgedeckt.

— Die kinderreichen Haushalte wurden überproportional durch die am 1. Januar 1978 in Kraft getretene Wohngeldnovelle begünstigt.

Die Bundesregierung wird gleichwohl prüfen, wie den Belangen der kinderreichen Familien noch besser entsprochen werden kann.

6.3

Künftige Wohnungspolitik

Die Wohnungspolitik wird auch künftig mit gezielten Maßnahmen auf den Abbau der Versorgungsdefizite von Familien mit Kindern hinwirken. Die Förderung kinderreicher Familien im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus wird sich wie bisher auf

— den Bau von Eigenheimen,

— den Bau von Miet-Einfamilienhäusern,

— den Erwerb älterer Eigenheime für kinderreiche Familien,

— den Bau größerer Mietwohnungen mit möglichst niedrigen Mieten

erstrecken.

Daneben bietet die Förderung der Modernisierung im Rahmen des Bund-Länder-Programms Möglichkeiten für die Zusammenlegung kleinerer Wohnungen zu Großwohnungen für kinderreiche Familien. Es hat sich allerdings gezeigt, daß dieser Weg nur in Einzelfällen beschritten werden kann. Zu den allgemeinen Strukturproblemen des Sozialwohnungsbestandes wird im übrigen auf die Stellungnahmen in den Drucksachen 8/1129 vom 7. November 1977, 8/1436 vom 19. Januar 1978 und 8/2085 vom 7. September 1978 hingewiesen.

Die von der Sachverständigenkommission vorgeschlagene Ersetzung von steuerlichen Abschreibungserleichterungen durch Abzüge von der Steuerschuld oder durch direkte Finanzhilfen ist bereits in einem Bericht der Bundesregierung an den Deutschen Bundestag behandelt worden (vgl. Drucksache 8/2554 vom 8. Februar 1979), der auf Ersuchen des Deutschen Bundestages anläßlich der Verabschiedung des Gesetzes über steuerliche Vergünstigungen bei der Herstellung oder Anschaffung bestimmter Wohngebäude vom 11. Juli 1977 erstellt worden ist. Auf diesen Bericht wird verwiesen.

7 Verbesserung der Lage der Familie im Bildungswesen

7.1

Verstärkte Bildungsangebote

Die von der Sachverständigenkommission ausführlich angesprochene veränderte Stellung der Frau in Familie und Gesellschaft ist auch für das Bildungswesen von zentraler Bedeutung.

Die Vorschläge der Kommission für ein verstärktes Angebot an qualifizierenden Fernstudienlehrgängen für Hausfrauen, zur Fortsetzung einer abgebrochenen Berufsausbildung, zur Schaffung von Wiedereingliederungshilfen in die Berufswelt, die Anpassung der Öffnungszeiten von Kinderkrippen und Kindergärten an die Arbeitszeiten der erwerbstätigen Mütter und Väter werden begrüßt.

Beim Ausbau ganztägiger pädagogischer Angebote und schulergänzender Maßnahmen (z. B. Hausaufgabenbetreuung) sollten auch die positiven Erfahrungen der Modellversuche berücksichtigt werden, in denen eine schulische Förderung mit musisch-kultureller Bildung und vielfältigen Freizeitaktivitäten gekoppelt wurden.

7.2

Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Elternhaus und Schule

Die von der Sachverständigenkommission gewünschte „Öffnung" der Schule ist in diesem Rahmen zu begrüßen. Allerdings müssen auch die Familien Kontakten mit den Bildungseinrichtungen aufgeschlossen gegenüberstehen. Die Träger der Bildungseinrichtungen müssen darauf hinzielen, Barrieren gegenüber dem Elternhaus — insbesondere bei bildungsfernen Bevölkerungsgruppen — abzubauen und Erfahrungen aus der Lebens- und Arbeitswelt der Eltern stärker in die Arbeit einzubeziehen.

In den letzten Jahren wurde die Elternarbeit intensiviert, die Elternmitbestimmung und die Elternmitwirkung im gesamten Kindergarten- und Schulbereich ausgebaut. Dabei ist insbesondere auf die rechtliche Absicherung der Elternmitbestimmung bzw. Elternmitsprache in einigen Kindergarten- und Schulgesetzen hinzuweisen.

Die von der Sachverständigenkommission mit Recht für wichtig gehaltene Mitwirkung der Eltern im Bildungswesen muß dazu dienen, die Erziehung zwischen Familie und Bildungseinrichtung abzustimmen und im Interesse des Kindes ein gemeinsames Erziehungskonzept zu verfolgen.

Damit Eltern wirkungsvoll und ihrer Verantwortung entsprechend an Entscheidungen im Bildungswesen mitwirken können, bedürfen sie unterstützender Angebote der Elternbildung und -beratung. Die Bundesregierung leistet dazu einen Beitrag durch die Entwicklung von Orientierungsmaterialien für Elternarbeit, die den unterschiedlichen Bedürfnissen von Familien Rechnung tragen. Eine verbesserte gesetzliche Grundlage für Eltern- und Familienbildung im Bereich der Jugendhilfe strebt der Gesetzentwurf für ein neues Jugendhilferecht an, der hierüber konkrete Einzelvorschriften enthält und vorsieht, daß im Bereich der Eltern- und Familienbildung ausreichende Angebote gemacht werden sollen, Eltern und sonstige Erziehungsberechtigte besser zu befähigen, die kindlichen Lernerfahrungen, die Erziehung in Kindertagesstätten sowie die allgemeine und die berufliche Bildung der Minderjährigen unterstützend zu begleiten.

Die aus bisherigen Modellen gewonnenen Erfahrungen zeigen, daß es durch geeignete Angebote möglich ist, auch die Eltern für die pädagogische Arbeit der Bildungseinrichtung zu interessieren, die mit den bisherigen Angeboten schwer zu erreichen sind. Die von der Sachverständigenkommission vorgeschlagenen Maßnahmen zur verstärkten Einbeziehung der Eltern in die Arbeit der Bildungseinrichtung werden daher von der Bundesregierung begrüßt.

7.3

Rechte der Eltern bei Schulwahlentscheidungen

Die Bundesregierung unterstützt auch die Forderungen und Vorschläge der Sachverständigenkommission, die Rechte der Eltern und Erziehungsberechtigten bei Entscheidungen über die Wahl zwischen verschiedenen Schularten zu stärken. Sie hat in ihrem Bericht über die strukturellen Probleme des föderativen Bildungssystems vom 22. Februar 1978 vorgeschlagen, den Eltern beim Übergang von der Grundschule in die weiterführenden Schulen verstärkte Entscheidungsrechte einzuräumen. Frühestens nach dem Abschluß der Klasse 6 soll es zulässig sein, Schülern auch gegen den Willen der Eltern den Zugang zu einer bestimmten Schulform zu versagen, während das heute in mehreren Bundesländern bereits nach der Klasse 4 erfolgt. Die Länder haben sich in ihrer einstimmig beschlossenen Stellungnahme vom 20./21. April 1978 zu dem Bericht der Bundesregierung für eine entsprechende Vereinbarung ausgesprochen, mit der das von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich ausgestaltete Wahlrecht der Eltern beim Übergang nach der Grundschule erweitert und vereinheitlicht werden soll.

Ein Vergleich der entsprechenden Länderregelungen zum individuellen Elternrecht zeigt, daß dieses durch Reformmaßnahmen in einzelnen Ländern verstärkt und nicht etwa, wie dem Bericht der Sachverständigenkommission entnommen werden könnte, verringert wurde. Dem Wahlrecht der Eltern zwischen den weiterführenden Schulformen (Hauptschule, Realschule, Gymnasium, Gesamtschule u. a.) kommt z. B. in denjenigen Ländern eine geringere Bedeutung zu, in denen das Schulsystem nicht oder nur wenig verändert wurde. Das Wahlrecht der Eltern zwischen den Schulformen darf nicht mehr als notwendig begrenzt werden (BVerfGE 34/165, 185).

7.4

Mangelnde Einheitlichkeit im Bildungswesen

Die Sachverständigenkommission hat in diesem Zusammenhang das „kaum mehr durchschaubare Geflecht von Bildungs- und Ausbildungswegen" (zusammenfassender Bericht Abschnitt 4.1) kritisiert. Sie hat demgegenüber ein Mindestmaß an Einheitlichkeit und Überschaubarkeit gefordert. Die Bundesregierung weist auf die Vorschläge in ihrem Bericht vom 22. Februar 1978 und in ihren Schlußfolgerungen vom 21. Juni 1978 zu dem Bericht hin. Sie hat darin zur Sicherung eines Mindestmaßes an Einheitlichkeit im Bundesgebiet gesamtstaatliche Regelungen insbesondere für die Übergänge und Abschlüsse und die Schul- und Bildungspflicht vorgeschlagen. In ihrer Stellungnahme vom 20./21. April 1978 zu dem Bericht haben auch die Länder erklärt, „daß in der Bundesrepublik Deutschland ein stärkeres Maß an Einheitlichkeit insbesondere in den von der Bundesregierung angesprochenen Problembereichen angestrebt werden muß". Die Länderregierungen haben dazu neue Vereinbarungen angekündigt, die diese Einheitlichkeit gewährleisten sollen.

7.5

Verbesserung der Information, Orientierung und Beratung

Die Bundesregierung begrüßt die Vorschläge der Sachverständigenkommission zur Erleichterung der Orientierung und Beteiligung der Eltern im Bildungswesen und zur Verbesserung der Entscheidungsgrundlagen für die Wahl von Bildungsgängen durch den Ausbau der Beratung im Bildungswesen. Die Ergebnisse der dem Bericht zugrunde gelegten Untersuchung verdeutlichen die erhebliche Unsicherheit der Mehrzahl der Eltern bei Übergangsentscheidungen im Bildungswesen. Gerade für die Eltern, die selbst keine weiterführenden Bildungsangebote nutzen konnten, besteht ein erheblicher Bedarf an Informations- und Orientierungshilfen, der durch die bisher vorhandenen Beratungsdienste noch nicht gedeckt werden kann.

Neben der Stärkung der Beratungsfunktion und -fähigkeit des einzelnen Lehrers, wie sie z. B. durch spezielle Ausbildungs- und Fernstudienangebote gesichert werden können, ist ein Ausbau der Bildungsberatung (z. B. durch den Einsatz von Beratungslehrern) und auch der Erziehungsberatung im außerschulischen Bereich erforderlich. Eine wichtige Rolle spielt hier die Bildungsberatung in Zusammenarbeit mit der Berufsberatung zur Vorbereitung auf Entscheidungen beim Übergang von der Schule in den Beruf. Im Bildungsgesamtplan und dem „Programm zur Durchführung von vordringlichen Maßnahmen zur Minderung der Beschäftigungsrisiken von Jugendlichen" der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung vom 5. Dezember 1977 ist ein erheblicher Ausbau der Beratung im Bildungswesen vorgesehen.

7.6

Umsetzung der Empfehlungen

Der weitaus überwiegende und wichtigere Teil der von der Sachverständigenkommission vorgeschlagenen „Maßnahmen zur Stärkung der Sozialisationschancen der Kinder" fällt in den Kompetenzbereich der Länder. Zwar hat der Bund (nach Artikel 91 b des Grundgesetzes) die Möglichkeit, mit den Ländern bei der Bildungsplanung zusammenzuwirken. Die Durchführung von Maßnahmen liegt jedoch ganz überwiegend in der Verantwortung der Länder. In der weiteren Diskussion des Dritten Familienberichtes sollten diese Zuständigkeitsregelungen beachtet werden.

Das Ziel der Verbesserung der Chancengleichheit und der Schaffung günstigerer Entwicklungsbedingungen für Kinder kann nur im Zusammenwirken aller gesellschafts-, sozial- und wirtschaftspolitisch relevanten Institutionen und Gruppen gelingen.

Bericht der Sachverständigenkommission der Bundesregierung — Zusammenfassender Bericht —

Inhaltsverzeichnis

Mitglieder der Sachverständigenkommission zur Erstellung des Dritten Familienberichts der Bundesregierung

Dr. Willi Albers, Prof. für Volkswirtschaftslehre an der Universität Kiel (Vorsitzender)

Dr. Rosmarie von Schweitzer, Prof. für Wirtschaftslehre des Haushalts und Verbrauchsforschung an der Universität Gießen (stellvertretende Vorsitzende)

Dr. Hermann Schubnell, Prof. für Bevölkerungswissenschaft an der Universität Mainz

Dr. Rita Süssmuth, Prof. für Padagogik an der Pädagogischen Hochschule Ruhr, Abteilung Dortmund

Geschäftsführung der Kommission

Dipl.-Soz. Helmut Holzmüller

Dipl.-Volksw. Alice Münscher

Dipl.-Soz. Jürgen Sass

Geschäftsstelle der Kommission

Deutsches Jugendinstitut e. V.,
Saarstraße 7, 8000 München 40

Vorwort

Die Probleme der Familie, die alle Bereiche des Lebens berühren, können nur von einem interdisziplinär zusammengesetzten Gremium dargestellt werden. In die vierköpfige Kommission waren Wissenschaftler der Fachgebiete Wirtschaftslehre des Haushalts, Pädagogik, Bevölkerungswissenschaft und Wirtschaftswissenschaft berufen worden. Die Kommission hat den Auftrag, einen möglichst umfassenden Überblick über die Situation der Familie in der Bundesrepublik Deutschland zu geben, als eine nicht leicht zu bewältigende Herausforderung empfunden: Sie hat versucht, trotz einer gewissen Dominanz fachspezifischer Perspektiven einen geschlossenen aufeinander abgestimmten Gesamtbericht zu erstellen.

Der Familienbericht der Kommission wird in einer auführlichen und einer zusammengefaßten Fassung vorgelegt. Das Gliederungsschema stimmt in beiden Fassungen überein mit Ausnahme des Kapitels 7 „Ausländische Familien", das in den zusammenfassenden Bericht nicht aufgenommen werden konnte.

Die Kommission ist der Auffassung, daß die zusammengefaßten Ergebnisse nur dann sachgerecht in die politische und wissenschaftliche Diskussion übernommen werden können, wenn der Rückgriff auf die ausführliche Darstellung erfolgt. Der zusammenfassende Bericht soll die Orientierung erleichtern.

Die Arbeit der Kommission wurde durch eine Arbeitsgruppe im Deutschen Jugendinstitut unterstützt, die aus Herrn Diplom-Soziologen Holzmüller, Frau Diplom-Volkswirtin Münscher und Herrn Diplom-Soziologen Sass bestand. Die Geschäftsführung lag ebenfalls beim Deutschen Jugendinstitut.

Die Kommission verantwortet den Bericht als Ganzes. Für die einzelnen Abschnitte waren folgende Bearbeiter federführend:

Definition und Aufgaben der Familie
Herr Schubnell und Herr Albers

Die sozialökonomische Lage der Familie
Frau von Schweitzer

Mit Ausnahme des Abschnitts über die Wohnversorgung, der von
Herrn Albers

und des Abschnitts über die Erwerbstätigkeit, der von
Frau Münscher und Herrn Albers
bearbeitet wurde.

Familie und Plazierung
Frau Süssmuth

Familie und Bevölkerung
Herr Schubnell

Leistungen der öffentlichen Hand
Herr Albers

Ausländische Familien
Frau Münscher

Außerdem wurde die Arbeit der Kommission unterstützt durch Herrn Diplom-Pädagogen Dr. Küppers, Fachbereich Erziehungswissenschaft der Pädagogischen Hochschule Dortmund und Frau Diplom-Oecotrophologin Masserer. Institut für Wirtschaftslehre des Haushalts und Verbrauchsforschung der Universität Gießen.

Die Arbeiten wurden zur Hauptsache bis Ende 1977 abgeschlossen. Die statistischen Angaben wurden teilweise nach den bis Mitte 1978 verfügbaren Daten fortgeschrieben.

Folgende von der Kommission in Auftrag gegebene Untersuchungen, die wichtige Informationen für den Bericht enthalten, werden gleichzeitig durch das Deutsche Jugendinstitut in München veröffentlicht:

M. Heilmann:
Die Berücksichtigung unterschiedlicher Familiengrößen im deutschen Wohngeldsystem

S. Keil:
Konzeption und Organisation familienrelevanter Beratung in der Bundesrepublik Deutschland

A. Münscher:
Familiennachzug bei Ausländern und generatives Verhalten

G. Ott:
Entwicklung der verfügbaren Realeinkommen bei unterschiedlich großen Familien in der Bundesrepublik Deutschland 1961 bis 1975

G.-R. Rückert:
Geburtenrückgang und Erwerbstätigkeit der Frauen und Mütter in der Bundesrepublik Deutschland

R. Süssmuth:
Unter Mitarbeit von H. Holzmüller und W. Küppers: Belastung der Familie durch die Schule (erscheint: 1. 8. 1979)

Die Arbeit der Kommission wurde durch das Deutsche Jugendinstitut, das Statistische Bundesamt, das Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung und das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung unterstützt. Besonders hervorzuheben ist die stets gewährte Hilfe und Beratung durch Ministerialrat Professor Dr. Max Wingen, Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit, der als Vertreter des Ministeriums an allen Sitzungen der Kommission teilgenommen hat. Allen Stellen und Institutionen sei für ihre Hilfe gedankt.

Kiel, Juli 1978

Prof. Dr. Willi Albers

Der Vorsitzende der Kommission

1 Einleitung

Berichtsauftrag

Der Auftrag, den die Bundsregierung der Kommission erteilte, sah inhaltlich ein Konzept vor, „das einerseits dem Anspruch gerecht zu werden vermag, die Situation der Familie möglichst umfassend darzustellen, andererseits die begrenzte Arbeitszeit der Kommission berücksichtigt. Im Kern des Dritten Familienberichts sollen schwerpunktmäßig bestimmte Grundfunktionen (Aufgaben) der Familien in unserer Gesellschaft, die zugleich als Bezugspunkte für staatliches Handeln auf dem familienpolitischen Feld anzusehen sind, analysiert werden".

Die Kommission hat ihren Bericht auf die Darstellung der Entwicklung des Lebensniveaus, der Plazierungsfunktion und des generativen Verhaltens der Familie konzentriert und die staatlichen Maßnahmen zur Unterstützung und Förderung der Familie diskutiert. Auf die Sozialisationsfunktion, die im Zweiten Familienbericht umfassend abgehandelt wurde, ist nur insoweit eingegangen worden, wie sie für die Plazierungsfunktion wichtig ist.

Andere familienpolitisch ebenfalls wichtige Bereiche mußten unberücksichtigt bleiben, so die auch gesundheitspolitisch bedeutsame Regenerationsfunktion der Familie und rechtspolitische Probleme, die sich vor allem aus dem neuen Ehe- und Familienrecht ergeben.

Familienforschung

Da der Kommission nur knapp zwei Jahre zur Verfügung standen, konnte sie unter Berücksichtigung eines vom Ministerium vorgelegten Daten- und Problemkatalogs im wesentlichen nur auf bereits vorhandene statistische Daten und wissenschaftliche Analysen zurückgreifen. Wichtige Daten konnten zusätzlich durch Sonderauswertungen amtlicher statistischer Erhebungen und durch eine von der Kommission getragene empirische Untersuchung zur Plazierungsfunktion — den Leistungen und Belastungen der Familie bei der Zuweisung von gesellschaftlichen Positionen an ihre Kinder — gewonnen werden.

Die Kommission hatte zwar eine breitere Grundlage, um einen umfassenden Überblick über die Situation der Familien zu geben, als das in der Vergangenheit möglich war. Dennoch muß auch sie darauf verweisen, daß die Familienforschung trotz anerkennenswerter Förderung durch das Ministerium für Jugend, Familie und Gesundheit in der staatlich gelenkten und universitären Forschung nach wie vor ein Stiefkind ist. Es ist bisher auch nicht gelungen, eine wissenschaftliche Institution zu schaffen, deren Forschungsschwerpunkt sich fachübergreifend auf Familienprobleme richtet. Diese Situation ist allerdings typisch für den ganzen deutschsprachigen Raum, sie steht aber in Widerspruch zur grundlegenden Bedeutung der Familie für den einzelnen und die Gesellschaft.

Waren es in der Vergangenheit die infolge von Industrialisierung und Urbanisierung ausgelösten Veränderungen der Struktur und der Funktionen der Familie, die sie vor neue Aufgaben stellte, so sind es heute unter anderem der Leistungs- und Konsumdruck, die Wohlstandsentwicklung, das „neue" soziale Problem der Arbeitslosigkeit, Umweltbelastungen, die Situation erwerbstätiger Hausfrauen, die Isolierung alter Menschen, Schul- und Erziehungssorgen, die in zunehmendem Maße zu Belastungen der Familie geworden sind. Diese Probleme kann sie vielfach nicht aus eigener Kraft lösen. Eine der Auswirkungen der veränderten Situation ist im Verzicht vieler Ehepaare auf Kinder zu sehen.

2 Definition und Aufgaben der Familie

Definition der Familie

Die Kommission spricht in diesem Bericht von „Familie", wenn durch Geburt und/oder Adoption von Kindern aus der Ehe eine biologisch-soziale Kleingruppe zusammenlebender Menschen entsteht. Die familialen Kleingruppen können unterschiedliche Größen, Strukturen und Organisationsformen haben. In diesem Bericht wird in einer ersten groben Gliederung zwischen vollständigen und unvollständigen Familien unterschieden. Die vollständige Familie ist eine aus zwei Generationen bestehende Gruppe von Eltern und ihren ledigen Kindern, die zusammen leben. Sie wird auch Kernfamilie genannt. Von unvollständigen Familien (Ein-Elternteil-Familie) ist die Rede bei einer zwei Generationen umfassenden Gruppe, bei der entweder nur die Mutter oder nur der Vater mit ledigen Kindern zusammen leben.

Zahl der Familien und Haushalte

Im Jahre 1976 gab es in der Bundesrepublik rd. 9,43 Millionen vollständige, darunter 699 000 ausländische Familien. Zum gleichen Zeitpunkt wurden 1,46 Millionen unvollständige Familien, darunter 52 000 mit ausländischer Staatsangehörigkeit, gezählt. Rd. 14,5 Millionen Kinder jeden Alters (92,3 %) wuchsen in vollständigen, 1,2 Millionen (7,7 %) in unvollständigen Familien auf.

Berücksichtigt man nur die Kinder bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres, die mit ihren Eltern zusammen leben, so ergibt sich folgende Verteilung auf die verschiedenen Formen von Familien:

Tabelle I

Vollständige und unvollständige Familien mit Kindern unter 18 Jahren

	Zahl der Familien in 1 000	Prozent aller Familien	Zahl der Kinder in 1 000	Prozent aller Kinder
Vollständige Familien	7 876,4	91,0	14 487,0	92,3
Unvollständige Familien	776,0	9,0	1 215,3	7,7
insgesamt	8 652,4	100	15 702,3	100
davon:				
mit männlichem Familienvorstand [1])	106,9	1,2	158,7	1,0
verh. getrenntlebend	16,5	0,2	24,9	0,2
verwitwet	41,2	0,5	67,2	0,4
geschieden	43,7	0,5	60,3	0,4
mit weiblichem Familienvorstand	669,1	7,7	1 056,6	6,7
ledig	92,7	1,1	106,4	0,7
verh. getrenntlebend	53,3	0,6	90,9	0,6
verwitwet	217,0	2,5	349,7	2,2
geschieden	306,1	3,5	509,6	3,2

[1]) Einschl einer geringen Zahl lediger Väter.

Quelle: Mikrozensus 1976, Statistisches Bundesamt

Die Familie ist durch das Älterwerden der Menschen, durch Geburt und Tod laufenden Veränderungen unterworfen. Sie ist ein dynamisches Gebilde sich verändernder Beziehungen zwischen der älteren und jüngeren Generation. Der Familienzyklus beginnt mit der Geburt des ersten Kindes. Wenn die erwachsenen Kinder das Elternhaus verlassen, tritt die Familie in ihre Auflösungsphase ein.

Die Zahl der Haushalte und die Zahl der Familien in einer Gesellschaft sind nicht identisch, da zum Beispiel Einzelpersonen Haushalte begründen und nicht Familien sind und auch mehrere Familien einen Haushalt führen können. Die Zahl der Haushalte, die drei und mehr Generationen umfassen, ist allerdings gering; sie macht nur etwas über 4 % aller Haushalte aus, die von verheirateten und gradlinig miteinander verwandten Personen gebildet werden. Bei 94 % der vollständigen Familien sind Haushalt und Familie identisch. Bei den unvollständigen Familien insgesamt liegt dieser Anteil bei 87 %. Sind ledige Mütter Familienvorstände, so leben sie allerdings nur zu 66 % mit ihren Kindern in einem Haushalt für sich, verwitwete Mütter dagegen zu 91 %.

Die Familien sind keine einheitliche Gruppe. Sie unterscheiden sich unter anderem nach Zahl und Alter der Kinder, der Erwerbstätigkeit der Mutter, der sozialen Schichtzugehörigkeit, dem Einkommen und Wohnstandort. Sie bilden in vielfältiger Weise zu unterscheidende persönliche und soziale Beziehungsnetze, so daß nur in einer differenzierten Betrachtungsweise über ihre Aufgabenerfüllung und ihre Probleme berichtet werden kann.

Die Aufgaben der Familie bzw. ihre Funktionen in unserer Gesellschaft sind nicht an eine bestimmte Organisationsform von Familien gebunden. Doch zeigt es sich, daß trotz Krisen im herkömmlichen Familiensystem und trotz sich ändernder Wertvorstellungen über Sexualität und Ehe die große Mehrzahl der Menschen die traditionelle Form von Ehe und Familie nicht in Frage stellen. Eine Familie im traditionellen Sinne zu gründen und ihre Stabilität und Konsistenz über die Phasen des Familienzyklus ein Leben lang zu erhalten, ist heute aber offensichtlich problematischer und keineswegs leichter geworden als in der Vergangenheit.

Aufgaben der Familie

Die Familien haben in unserer Gesellschaft die wichtige Aufgabe, die menschliche Existenz der jungen Generation zu sichern. Sie haben die Kinder nach deren Fähigkeit und Neigungen zu fördern und dafür Sorge zu tragen, daß im Interesse des Kindeswohls die richtigen Schul- und Berufsausbildungen gefunden und von den Kindern durchlaufen werden. Die Zuordnung der Verantwortungsbereiche für Familie und staatliche Gemeinschaft bei der Erziehung der nachwachsenden Generation unterliegt dem gesellschaftlichen Wandel. Dabei schützt allerdings die Verfassung die Familie gegen eine Entleerung ihrer Aufgaben

durch die Bestimmung, daß Pflege und Erziehung der Kinder die zuvörderst den Eltern obliegende Pflicht sind (Artikel 6, Absatz 2 Grundgesetz).

Das Problem der Dienstpflichtbereitschaft

Die Familie ist schließlich generell für die Daseinsvorsorge ihrer Mitglieder verantwortlich. Sie hat die ihr verfügbaren Ressourcen so verantwortungsvoll einzusetzen, daß durch ihr vernünftiges haushälterisches Handeln nicht nur der private Wohlstand erhalten und vermehrt werden kann, sondern vor allem die Menschen gesund erhalten werden und die Qualität des Lebens in den Familien sich weiter zu entfalten vermag. Die Bereitschaft der Ehepartner, füreinander, aber besonders der Eltern für die Kinder, Pflichten zu übernehmen, Schutz und Hilfe zu gewähren, ist dafür die entscheidende Voraussetzung. Sie aber bedarf mehr und mehr einer besonderen gesellschaftlichen Würdigung. Mißverständnisse im Anspruch nach Selbstverwirklichung lassen nämlich die von der Familie geforderte Dienstpflichtbereitschaft für Kinder, Kranke und schwache Menschen in zunehmendem Maße zu einer Belastung werden. Überzogene Glückserwartungen durch den Besitz materieller Güter verzehren vielfach Kräfte, die sinnvoller für die Gestaltung der sozialen Beziehungen innerhalb und außerhalb der Familie hätten eingesetzt werden können. So ist unsere Gesellschaft zwar eine wohlhabende, aber es kann wohl kaum gesagt werden, daß sie eine besonders glückliche und zufriedene ist. Das gilt auch für die Familien.

Staatliche Verantwortung

Ehe und Familie stehen unter dem besonderen Schutz der staatlichen Ordnung. Dieser Schutz durch das Grundgesetz kann nicht nur der eines väterlichen Nachtwächters sein, denn zu sehr wirkt jede Politik — gewollt oder ungewollt — auch in die Familie hinein und beeinflußt ihren Alltag. Die Familie bedarf folglich größerer Berücksichtigung in allen Politikbereichen, da sie eine fundamentale Bedeutung sowohl für den einzelnen als auch für die Gesellschaft als Ganzes hat. Ihre Krankheitssymptome machen nicht nur die Individuen krank, sie treffen auch die Gesellschaft an ihrer Wurzel. Der folgende Bericht sollte vor allem diesem Anliegen — der stärkeren Beachtung der Familie in allen Politikbereichen und damit auch der Verminderung der ihr zugemuteten Belastungen — dienen.

3 Sozialökonomische Lage der Familie

Die Arbeitsteiligkeit in der Daseinsvorsorge

Bei einer Darstellung der wirtschaftlichen und sozialen Lage der Familie sind immer zwei Aspekte zu beachten. Einerseits ist die Familie mit ihrem Haushaltssystem eine private, vom Staat gerade auch in ihrer Privatheit zu schützende Institution — hier hat der einzelne in eigener Verantwortung zu entscheiden — andererseits ist sie nicht allein für ihre Daseinsvorsorge verantwortlich.

Das Mikrosystem Familienhaushalt ist eingebettet in das arbeitsteilig organisierte Netz privatwirtschaftlicher und kollektiver Versorgungsangebote, die den Familien in unterschiedlicher Weise zugänglich sind und auch bei gleichen Zugangschancen von ihnen in unterschiedlichem Ausmaß in Anspruch genommen werden.

Bei der Berichterstattung zur Entwicklung des Lebensniveaus der Familienhaushalte mußte sich die Kommission im wesentlichen auf die Daten der amtlichen Statistik beschränken und auf das, was sich auf ihrer Basis dazu aussagen läßt. Die Analyse bleibt notgedrungen unvollständig und auf einen zurückliegenden Zeitraum begrenzt.

3.1 Aufgaben und Ziele der privaten Daseinsvorsorge

Aufgaben der privaten Daseinsvorsorge

Die Familie entsteht, wenn ein Kind geboren wird und dieses mit den Eltern oder einem Elternteil zusammenlebt. Aufgabe der privaten Daseinsvorsorge — der Haushaltsführung — ist es, in Korrespondenz mit dem gesellschaftlichen Umfeld dieses Zusammenleben der familialen Kleingruppe zu ermöglichen, für die Lebens- und Gesunderhaltung der Familienmitglieder Sorge zu tragen, ihre Persönlichkeitsentwicklung und -entfaltung zu fördern und das Zusammenleben auf einem bestimmten kulturellen Niveau der Familie zu gewährleisten. Die Erzielung und Sicherung des Einkommens und dessen Umformung zur Bedarfsdeckung und Bedürfnisbefriedigung sind die Leistungen der Haushaltsführung. Das der Haushaltsführung dabei gesteckte Ziel — der Lebensstandard — ist nach kulturspezifischen Maßstäben ausgerichtet und inhaltlich bestimmt.

Gütemaßstäbe für die Daseinsvorsorge

So sind die Bedürfnisse des Menschen, z. B. Hunger, nur an ihrer Wurzel wertfreie Antriebsenergien, inhaltlich bestimmt und ausgerichtet sind sie immer durch bestimmte Lebenssituationen, in denen sie auftreten. Wohlstandsgesellschaften sind gekennzeichnet durch Lebenssituationen, in denen Bedürfnisse in vielgestaltiger Weise vorhanden sind, weitere schnell geweckt werden können und staatliche Kontrollen nur bei extremer Gefährdung von Gesundheit und Sitte akzeptiert werden.

Das Problem der privaten Daseinsvorsorge in einer Wohlstandsgesellschaft besteht daher weniger darin, mit der Knappheit der verfügbaren Güter ein Existenzminimum zu sichern (Mangelwirtschaft), sondern vielmehr in der Aufgabe, unter der Vielfalt der möglichen Bedarfe jene auszuwählen, die einerseits mit den verfügbaren (knappen) Mitteln befriedigt werden können, die andererseits aber auch Gütemaßstäben, die den Aufgaben der Familie angemessen sind, entsprechen.

Gütemaßstäbe dieser Art — auch prädikative Lebensstandards genannt — sind für unsere Gesellschaft noch unzulänglich erforscht und begründet. „Gesunde Ernährung", „familiengerechte Wohnung", „kindgerechtes Spielzeug", „humane Arbeitswelt", „kreative Freizeitbeschäftigung", „chancengleiche Bildung" lassen sich inhaltlich nur schwer so weit konkretisieren, daß daran Leistungen der privaten und/oder gesellschaftlichen Daseinsvorsorge gemessen und kontrolliert werden können.

Aber nicht nur das Fehlen von solchen „ökonomisch machbaren", „sozial akzeptierten" und „kulturell erwünschten" Gütemaßstäben für die haushälterische Leistungsbeurteilung, sondern auch die Tatsache, daß die private Daseinsvorsorge als eine Privatangelegenheit angesehen wird, die außerhalb des eigenen Haushalts niemand etwas angeht, machen es schwer, objektive Aussagen über den materiellen Wohlstand und seine Auswirkungen auf diese Leistungsfähigkeit der Familiensysteme zu machen. Wir wissen so vom Alltagsleben der Menschen in ihren privaten Versorgungssystemen ungewöhnlich wenig.

Der Alltagsmensch, und vor allem der Hausfrauenalltag, sind zu alltäglich, als daß sie Forschergeist, Bildungsengagement und politische Energien auf sich zögen. Und doch bestimmt dieser Alltag in hohem Maße das Lebensglück einer Gesellschaft und ihrer Kinder.

3.2 Entwicklung des Lebensniveaus der Familienhaushalte

Wechselwirkung von Arbeitswelt und Familie

Die Arbeitswelt prägt mit ihren Möglichkeiten des Gelderwerbs und der sozialen Integration, aber auch durch ihre Zwänge und Belastungen das Familienleben. Somit betrifft jede Art von Erwerbstätigkeit von Familienmitgliedern die ganze Familie.

Einerseits hat die Regelarbeitszeit der Beschäftigten in den letzten Jahren abgenommen und die Zahl der Urlaubstage ist gestiegen, andererseits haben aber Überstunden und Schichtarbeit zugenommen, und die Belastungen durch längere Arbeitswege sind gewachsen.

Die Arbeitslosigkeit hat bei den Männern einen seit 20 Jahren nicht gekannten Stand erreicht. Die Hälfte der in einer Sonderauswertung 1975 registrierten mehr als eine halbe Million arbeitsloser Männer hatte eine Familie zu versorgen. Neben den finanziellen Einbußen stehen diese Familien auch vor psychischen und sozialen Belastungen.

Rollenverteilung in der Familie

Väter sind nach wie vor in ihrer Hauptrolle „Erwerbstätige", während die Familie und die Kinder die Domäne der nicht erwerbstätigen wie der erwerbstätigen Frau bleiben. Den Problemen der Erwerbsarbeit von Frauen und Müttern muß das besondere Augenmerk der Familienpolitik gelten, solange die Mütter auch neben einer Erwerbstätigkeit die Hauptlast in Erziehung und Haushalt tragen. Grundsätzlich sollte jedoch eine Anpassung der Arbeitsbedingungen von Vätern und Müttern an deren Familienverpflichtungen versucht werden, um so die Bedingungen für eine partnerschaftliche Rollengestaltung in der Familie zu verbessern.

Zunehmende Erwerbstätigkeit von Müttern

Die Erwerbstätigenquote der Mütter mit Kindern unter 15 Jahren hat im Zeitvergleich seit der Volkszählung 1961 erst in der Hochkonjunktur der Jahre 1970 bis 1974 eine wesentliche Zunahme erfahren. 1976 waren 40 von 100 Müttern mit Kindern unter 15 Jahren erwerbstätig (1961: 35 %). Die verheirateten Mütter von Schulkindern waren an dieser Entwicklung vornehmlich beteiligt, vor allem, wenn sie nur ein Kind im Alter zwischen sechs und 15 Jahren zu versorgen hatten. Die Erwerbstätigenquoten der geschiedenen und ledigen Mütter hingegen gingen, vor allem, soweit die Mütter kleine Kinder hatten, seit 1961 kontinuierlich zurück.

Probleme erwerbstätiger Frauen und Mütter

Flexible Arbeitszeiten in manchen Beschäftigungszweigen, besonders im öffentlichen Dienst, haben den ganztags arbeitenden Müttern einige Erleichterungen gebracht. Dennoch bleibt die zeitliche Vereinbarkeit eines Acht-Stunden-Tages mit den Öffnungszeiten von Betreuungsinstitutionen, den Wegen dorthin und zum Arbeitsplatz für viele Mütter noch ein Problem. Immerhin gehörten 1970 fast ein Fünftel der erwerbstätigen verheirateten Frauen zu den Berufspendlern. Andere Mütter wiederum finden sich mit den zu ihren „privaten" Wegen am besten korrespondierenden Arbeitsplätzen ab, auch wenn sie nicht unbedingt ihrer Ausbildung, Neigung und oft auch nicht den gerechtfertigten Lohn- oder Gehaltsansprüchen entsprechen.

Frauen sind von Arbeitslosigkeit überdurchschnittlich stark betroffen. Im besonderen gilt dies für verheiratete Frauen und Mütter und am stärksten dann wiederum für Teilzeitbeschäftigte. Hinzu kommt eine wohl noch beträchtliche Zahl von erwerbswilligen Frauen, die sich unter dem Druck des Arbeitsmarktes in die stille Reserve — das Nur-Hausfrauen-Dasein — zurückgezogen haben.

Motivation der Frauenerwerbstätigkeit

Als Hauptmotivation für die Erwerbstätigkeit einer Mutter muß nach wie vor der finanzielle Aspekt gelten. Das Absinken des Familieneinkommens bei einer Aufgabe der Erwerbstätigkeit der Ehefrau ist beträchtlich. Dies trifft besonders junge Familien bei der Geburt eines Kindes, obwohl die Verdiensthöhe der Ehefrauen bei weitem unter der der Ehemänner liegt.

So dürfte die Erwerbsbeteiligung der Ehefrauen von Arbeitern — sie lag 1973 allerdings nur mit 1,6 % über der der Ehefrauen von Beam-

ten — primär wirtschaftlichen Notlagen entspringen, während die Erwerbstätigkeit der Frauen höher qualifizierter Gruppen auch stärker durch Motive der persönlichen Freude an der Erwerbstätigkeit begründet sein mag und darüber hinaus zu einer sozialen Integration beiträgt, nach welcher die Frauen streben.

Niedrigere Einkommen der Frauen

Ursache für die im Vergleich zu den Männern immer noch niedrigeren Einkommen der Frauen ist sowohl der niedrigere Ausbildungsstand als auch die geringere Bewertung spezifischer Frauenarbeiten, im besonderen, wenn sie in Teilzeit geleistet werden.

Eine besondere Belastung für die Frauen stellen die durch familiale Aufgaben erzwungenen Unterbrechungen des Arbeitslebens dar. Sie sind zumeist mit weiteren Qualifikations- und Positionsverlusten verbunden. So wird die Erwerbsarbeit der verheirateten Frauen sehr leicht nur zu einer Zuarbeit, einem Zuverdienst abqualifiziert.

Die Frau im Konflikt zwischen Erwerbstätigkeit und Familienpflichten

Zusammenfassend können wir feststellen, daß keine verheiratete Frau und Mutter sich der Konfliktsituation zwischen Erwerbstätigkeit und Familienverpflichtung entziehen kann. Die Vor- und Nachteile können ungleich verteilt sein und unterschiedlich gewichtet werden, je nachdem, welche Wertsetzungen hinter ihnen stehen. Sicher ist jedoch, daß die öffentliche Meinungsbildung besonders die chancengleiche Integration der Frau in die Berufswelt fördert und damit zwar wesentlich zum erwerbswirtschaftlichen Engagement der Frauen und Mütter beiträgt, aber damit auf der anderen Seite die Aufgaben und Leistungen der Familienhausfrauen bei weitem unterbewertet und damit ihren Stellenwert im Leben der Frauen und der Gesellschaft abqualifiziert. Die Folge dieses einseitigen und kurzsichtigen Lösungsschemas für den Doppelrollenkonflikt der Frau durch unsere Gesellschaft ist einerseits das positiv zu bewertende verbesserte berufliche Ausbildungsniveau der jungen Frauengeneration und ihr darauf aufbauendes Selbstbewußtsein. Problematisch sind aber andererseits die Folgen für die Familie, denn ihr werden die für die Versorgung von Kindern unerläßlichen Zeitressourcen entzogen, die weder durch die Ehemänner, noch durch ausreichende, die Familie ergänzende Institutionen der Gesellschaft ersetzt werden. Somit werden die Konflikte der Frauen und der jungen Paare verstärkt, und Lösungen zugunsten der Familie und der Kinder werden rarer. Die gesellschaftlichen Kosten steigen, und die Leistungen der Gesellschaft müßten erheblich aufgestockt werden, wenn die Probleme der Erwerbstätigkeit von Müttern durch familienergänzende Institutionen gelöst werden sollten.

Familiengerechte Gestaltung der Arbeitswelt

Nicht zuletzt dürfte auch der Geburtenrückgang der letzten 10 Jahre eine Auswirkung dieser Entwicklung sein. Das neue Lösungsschema kann nicht mehr die Zurückverweisung der Frau auf die Aufgaben der Familienhausfrau sein, sondern muß darauf hinzielen, daß die gesamtgesellschaftlichen Zielsetzungen familienorientiert ausgerichtet werden und damit die Familien — Väter wie Mütter — mehr und vielfältiger gesicherte Chancen erhalten, Familien- und Berufsverpflichtungen miteinander zu vereinbaren. So sollte das politische Postulat „Humanisierung der Arbeitswelt" auch dazu führen, daß sich nicht nur die Familie den Zwängen der Arbeitswelt anpassen muß, sondern daß vermehrt auch umgekehrt die Arbeitswelt familiengerechter umgestaltet wird.

Einkommensentwicklung der Familie

Die Einkommen der privaten Haushalte, die durch die Einkommens- und Verbrauchsstichproben erfaßt werden, sind von 1962/63 bis 1973 um 128 % angestiegen. Dieser bedeutsamen nominalen Einkommenssteigerung steht allerdings nur ein realer Kaufkraftzuwachs von 56 Prozent gegenüber. Aber auch dieser Zuwachs an realer materieller Versorgung ist für einen Zeitabschnitt von zehn Jahren beachtlich. Er hat sich fortgesetzt, wenn auch in den letzten Jahren erheblich verlangsamt.

Verringerung der Pro-Kopf-Einkommen mit zunehmender Kinderzahl

Gemessen an dem Pro-Kopf-Einkommen eines Ehepaares ohne Kinder standen 1973 einer Familie mit einem Kind nur 82 %, einer mit zwei Kindern nur 66 % und einer mit drei Kindern sogar nur noch 57 % des Pro-Kopf-Einkommens der kinderlosen Ehepaare zur Verfügung. Diese Relationen haben sich im Verlauf der letzten Jahre noch weiter zuungunsten der Familien mit Kindern verschlechtert, da die Erwerbseinkommen schneller steigen als die Transfereinkommen für Kinder. Durchschnittlich verfügte ein Ehepaar ohne Kinder 1973 über 990 DM Pro-Kopf-Einkommen/Monat (1969: 652 DM), eine Familie mit drei Kindern erreicht wenig mehr als die Hälfte, nämlich 561 DM Pro-Kopf-Einkommen/Monat (1969: 384 DM). Diese Verschlechterung der Pro-Kopf-Einkommenssituation bei zunehmender Anzahl der im Haushalt zu versorgenden Kinder ist die Folge der sich nach der Leistung richtenden Erwerbseinkommen, die sich unabhängig vom Bedarf der Familie ergeben. Jedes nicht erwerbstätige Mitglied einer Familie — sei es die Familienhausfrau oder die Kinder — verschlechtert somit in der Regel die Einkommenslage der Familie.

Knapp 60 % aller Kinder lebten 1973 in Familien mit monatlichem Pro-Kopf-Einkommen zwischen 400 und 800 DM. 14 % der Kinder hatten mit Pro-Kopf-Einkommen unter 400 DM/Monat auszukommen und 27 % der Kinder — also mehr als ein Viertel aller Kinder — gehörten Haushalten mit Pro-Kopf-Einkommen von monatlich mehr als 800 DM an.

Von den knapp 16 Millionen Kindern unter 18 Jahren (1973) waren 3,7 Millionen (24 %) Einzelkinder, die zu 97 % in Haushalten aufwuchsen mit monatlichen Pro-Kopf-Einkommen über 400 DM. Auch die 6,2 Millionen (39 %) Kinder aus Familien mit zwei Kindern

lebten noch zu 92 % in Haushalten mit Pro-Kopf-Einkommen über 400 DM. Dieser Anteil verringert sich bei Familien mit drei Kindern (3,9 Millionen Kinder oder 25 % aller Kinder) auf 84 % und bei Familien mit 4 Kindern und mehr (1,9 Millionen oder 12 % aller Kinder) auf 55 %.

Niedrige Pro-Kopf-Einkommen in Rentnerfamilien

Neben den Familien mit Kindern vornehmlich der unteren und mittleren Einkommensschichten haben die Rentnerhaushalte die niedrigsten Pro-Kopf-Einkommen. Insbesondere die ältere Rentnerin, die zwar den Wohlstand unserer heutigen Gesellschaft miterarbeiten half, hat an ihm kaum einen angemessenen Anteil.

Veränderungen in der Einkommensverwendung

Strukturelle Veränderungen in der Verwendung des verfügbaren Einkommens und des privaten Verbrauchs erscheinen in kurzen Beobachtungszeiträumen nicht allzu gravierend, dennoch können sich hinter Verschiebungen um wenige Prozentpunkte beachtliche Wohlstandstrends verbergen. Als Indikatoren für eine Wohlstandsentwicklung können gewählt werden:

— die Zunahme des Anteils der Ersparnisbildung,

— die Abnahme des Anteils der Ausgaben für Nahrungs- und Genußmittel,

— die Abnahme des Anteils der Ausgaben für die Grundbedarfe und

— die Zunahme des Anteils der Ausgaben für Güter des gehobenen Verbrauchs.

Vergleichen wir eine Gruppe ausgewählter Haushalte, zu denen 1973 rund 72 % aller Familienhaushalte mit Kindern gehörten, so zeigt sich, daß sich im Zeitraum von 1969 bis 1973 alle vier Wohlstandstrends eindeutig nachweisen lassen. Erwartungsgemäß sind diese Wohlstandstrends deutlicher sichtbar bei Ehepaaren ohne Kinder und in Familien mit einem Kind als in den Familien mit drei und mehr Kindern. Aber auch letztere haben 1973 für die Wahlbedarfe noch fast 40 % ihrer privaten Verbrauchsausgaben zur Verfügung, während der Rentner- und Sozialhilfehaushalt 1976 nur gerade 24 % der privaten Verbrauchsausgaben für die Wahlbedarfe verwenden konnte.

Materielle Aufwendungen der Familien je Kind

Für die Versorgung eines Kindes wurden von den Familien im Durchschnitt des Jahres 1973 monatlich 437 DM ausgegeben. 14 % der Kinder allerdings mußten sich monatlich mit weniger als 275 DM bescheiden und 27 % standen mehr als 500 DM zu ihrer Versorgung zur Verfügung.

Ausstattung mit Gebrauchsgütern, Ausgaben für Freizeit und Vermögensbestände der Familie

Bei der Ausstattung mit langlebigen Gebrauchsgütern lassen sich beachtliche Zuwachsraten nachweisen. Immer mehr Güter gehören zu der „Standardausstattung", über die mehr als 50 % der Haushalte verfügen. Familienhaushalte mit Kindern und einem Haushaltsvorstand von 25 bis 35 Jahren haben eine Spitzenstellung im Ausstattungsgrad mit langlebigen Gebrauchsgütern, wodurch sich auch die starke finanzielle Belastung jener Haushalte erklären läßt. Deutlich angestiegen sind auch die Ausgaben für den Freizeitkonsum. Wir haben hier überproportionale Zuwachsraten, auch bei den Familienhaushalten mit Kindern und mit mittlerem Einkommen. Schließlich konnten die privaten Haushalte ihre Vermögensbestände erweitern. Besonders deutliche Zuwachsraten zeigten sich bei den Bausparverträgen. Die Verschuldung dagegen blieb gering. Die Vorsorge für Notzeiten ist typischer für die Haushalte in der Bundesrepublik Deutschland als der Vorgriff auf erwartete höhere Einkommen durch Kreditaufnahmen. Seit 1976 deuten sich jedoch auch hier Verhaltensänderungen an. Die Inanspruchnahme des Konsumentenkredits nahm erheblich zu.

Unterversorgung der Familie mit Kindern an Wohnraum

Im Vordergrund der Wohnungspolitik stand nach dem Zweiten Weltkrieg zunächst die Schaffung von Wohnungen, so daß der Wohnungsmarkt wieder zu funktionieren vermochte. Die Zahl der Wohnungen hat heute in etwa die Zahl der selbständigen Haushalte erreicht, ihre Ausstattung (WC, Bad, Sammelheizung) hat sich erheblich verbessert. Erstaunlich hoch ist dagegen die flächenmäßige Unterversorgung der Bevölkerung mit Wohnraum geblieben. Wird eine Norm von 70 qm für eine vierköpfige Familie zugrunde gelegt, so waren, bei Differenzierung dieser Norm nach Familiengröße, 1973 26 % aller Familien unterversorgt. Diese Unterversorgung konzentriert sich auf die Bezieher kleiner Einkommen und kinderreicher Familien. So nahm der Anteil der Unterversorgung 1973 von 14 % bei den kinderlosen Familien bis auf 59 % bei den Familien mit vier und mehr Kindern zu. Er stieg von 9 % bei Familien mit einem Monatseinkommen von über 2 500 DM auf 39 % bei Familien mit Monatseinkommen bis 800 DM an. Bei den Arbeitern ist die Unterversorgung deutlich größer als bei den Angestellten, Beamten und Selbständigen. Während 26 % aller Haushalte unterversorgt sind, sind es 36 % aller Kinder.

Prekäre Wohnungssituation junger Familien

Neben den kinderreichen Familien stellen die jungen Familien eine Problemgruppe bei der Wohnversorgung dar. Einerseits ist ihr Einkommen im allgemeinen noch niedrig, andererseits sind sie ganz überwiegend auf Neubauwohnungen der jüngsten Baujahrgänge, d. h. auf die teuersten Wohnungen angewiesen. Die Wohnungsgröße steigt bei den jungen Familien mit wachsender Kinderzahl je Kind um 2 bis 4 qm an, während bei länger bestehenden Ehen der Unterschied je Kind bis zu 10 qm beträgt. Offenbar wären die jungen Familien finanziell überfordert gewesen, wenn sie die Miete für eine größere Wohnung bezahlen müßten. So konnte auch nachgewiesen werden, daß mit zunehmender Kinderzahl die jungen Familien auf billigere Wohnungen ausgewichen sind. Sie waren somit gezwun-

gen, schlechter ausgestattete Wohnungen oder ungünstigere Wohnstandorte in Kauf zu nehmen. Auch konnte gezeigt werden, daß die öffentlich geförderten Wohnungen nicht vor allem den jungen und kinderreichen Familien zugute kamen.

Die jungen Familien, die eine öffentlich geförderte Wohnung erlangen konnten, sind nur zu knapp einem Viertel unterversorgt, während die jungen Familien in frei finanzierten Wohnungen annähernd zu Dreiviertel unterversorgt sind. Eine größere Wohnung ist für sie nicht bezahlbar.

Auch zeigt der stark über dem Durchschnitt liegende Anteil von Eigentümerwohnungen bei Familien mit einer Ehedauer von über zehn Jahren, wie wichtig die Institution des Mietkaufs für die Familie ist, so daß der Erwerb der Eigentümerwohnung nicht erst dann erfolgt, wenn die Kinder schon langsam beginnen, das Elternhaus wieder zu verlassen.

Wohnumwelt als Wohnwertkriterium

Bei dieser Erörterung darf nicht außer acht gelassen werden, daß die Wohnungsgröße und der Mietanteil nur zwei Wohnwertkriterien sind, die hier als Indikatoren für die Wohnversorgung benutzt werden. Immer wichtiger werden heute auch Wohnstandortkriterien zur Beurteilung einer Wohnung, z. B. die Spielmöglichkeiten für Kinder, die Geruchs- und Lärmbelästigung, die Verkehrsverbindung.

Die Stadtkerne ohne ausreichenden Freizeitraum für die Kinder, das Stadtumland ohne ausreichende Nahverkehrsverbindungen und die zahlreicher werdenden Ortsteile in ländlichen Regionen, denen im Zuge der Gebiets- und Funktionalreformen die Versorgungs- und Bildungseinrichtungen entzogen werden, stellen Wohnstandorte dar, die im Grund einen Fortzug von Familien notwendig machen bzw. die dort lebenden Familien erheblich benachteiligen und belasten. Die Ansprüche der Familie scheinen weder in der Wohnungspolitik noch in der Regionalpolitik beachtet zu werden. Die Folgen dieser Entwicklung werden zunehmend schwerwiegendere Probleme aufwerfen.

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß auch die Familien an der Wohlstandsentwicklung teilgenommen haben, dennoch sind wirtschaftliche Zwänge und Notlagen in den Familien bestehen geblieben.

„Armut" in der Wohlstandsgesellschaft

Bei der Diskussion von Armutsproblemen in unserer Wohlstandsgesellschaft können wir allerdings Fragen der *primären* Armut, bei der permanent oder zyklisch wiederkehrend das physische Existenzminimum zur Befriedigung der Grundbedürfnisse für eine größere Gruppe von Menschen nicht gesichert werden kann, außer acht lassen.

Auch die *tertiäre* Armut oder auch *Sozialhilfebedürftigkeit* konnte im Rahmen dieses Familienberichtes nicht speziell behandelt werden. Es ist allerdings auf den bedeutsamen Tatbestand zu verweisen, daß es in zunehmendem Maße geschehen kann, daß Familien unterer Einkommensschichten mit mehreren Kindern mit ihrem Erwerbseinkommen — und verstärkt bei Arbeitslosigkeit — nur noch einen Versorgungsgrad erreichen, der unterhalb der Bedarfssätze der Sozialhilfe liegt.

Weniger eindeutig bestimmbar, aber für eine Wohlstandsgesellschaft für alle sozialen Schichten von Bedeutung, zeigt sich das Problem der *sekundären* Armut. Sie beruht auf der *subjektiven* Vorstellung, das verfügbare Einkommen gestatte keine als ausreichend angesehene Bedarfsdeckung. So bezeichnet die „sekundäre Armut" das, was unsere Gesellschaft als Mangel an Gütern der Daseinsvorsorge empfindet und betont und was der einzelne für sich in seiner Situation im Vergleich mit anderen Haushalten oder im Vergleich zu anderen Situationen im Lebenszyklus bzw. im Vergleich zu eigenen Konsumnormen als für ihn unerreichbar erfährt. Krisensituationen dieser Art können dazu führen, daß in der Familie alle Reserven mobilisiert werden, um Konsumwünsche zu realisieren, unabhängig davon, ob diese und der Aufwand sie zu erlangen für die Familie sinnvoll sind oder nicht. Sie können dann, wenn die Leistungsreserven der Familie aufgezehrt sind, zu übergroßen Belastungen des Familiensystems werden, so daß die Familie und/oder einzelne ihrer Mitglieder erkranken, in Resignation und Unzufriedenheit verfallen.

Mehr Lebensqualität

Eine Diskussion über das Ausmaß sekundärer Armutsgefühle kann nur spekulativ geführt werden. Doch gibt es eine Reihe von Symptomen, die den Schluß nahelegen, daß der Geburtenrückgang die Zunahme der Zivilisationskrankheiten und der Krisen im Sozialsystem der Familie auch — und nicht unwesentlich — durch überzogene materielle Konsumansprüche bedingt sein können. Haushälterische Qualitäten im Sinne des Maßhaltens auch im Streben nach materiellen Gütern zugunsten der sozialen Kommunikation und der sozialen Dienste füreinander und der kulturellen Ausgestaltung der privaten Lebensführung müssen in ihrer Bedeutsamkeit neu erkannt und eingeübt werden. Nur so kann der sekundären Armut und ihrer selbstzerstörerischen Wirkung begegnet werden. Staat und Gesellschaft können sich hier ihrer Verantwortung nicht entziehen. Mag ein Wirtschaftswachstum auch noch so erstrebenswert erscheinen, es muß im Dienst von mehr Lebensqualität für die Menschen stehen und sollte nicht gerade auf deren Kosten gehen. Die „Ausbeutung" der Menschen und vor allem der Familie durch die unkontrolliert angetriebenen Konsumansprüche dürfte ein gesellschaftliches Problem ersten Ranges werden. Hier gilt es, Entwicklungen zu fördern, die den immateriellen Werten wieder mehr Bedeutung zukommen lassen.

3.3 Haushaltsfunktion und Familienzyklus

Veränderungen im Familienzyklus

Das Konzept des Familienzyklus beschreibt und analysiert die Veränderungen der Familiensituation und Familienorganisation im Laufe des Lebens einer Familie. Wichtige Veränderungen im Familienzyklus sind:

— Die Familien haben weniger Kinder; somit verkürzt sich die Aufbauphase der Familie von der Eheschließung bis zur Geburt des letzten Kindes.

— Durch die verringerte Kinderzahl erhält die Frau erweiterte Chancen zur Erwerbstätigkeit vor und nach der Aufbauphase der Familie.

— Es verkürzt sich aber auch die Phase der Erziehung und Betreuung der Kinder. Die Gewichtung dieser Phase nimmt also im Lebenslauf der Elterngeneration ab.

— Die Länge der Phase, während der die Familie nur aus dem Ehepaar besteht, nimmt zu. Die Partnerbeziehung wird dadurch wichtiger.

— Die stärkere Verlängerung der Lebenserwartung der Frauen im Verhältnis zu den Männern läßt bei den Frauen die Phase des Alleinlebens länger werden. Auch tragen die erhöhten Scheidungszahlen zur Verlängerung dieser Phase bei.

Auf das engste mit dem Familienzyklus verflochten zeigen sich die Haushaltsfunktionen, sie müssen jeweils den veränderten familialen Bedingungen im Rahmen des Möglichen adäquat angepaßt werden. Vom Gelingen oder Mißlingen dieser Anpassung der Haushaltsführung dürften die generativen Entscheidungen der Paare, aber auch die Regenerations- und Sozialisationsleistungen der Familien maßgeblich beeinflußt werden.

Probleme der jungen Familie

Für die „junge Familie" steht im Mittelpunkt die Aufgabe des Haushaltsaufbaus und die Organisation und Gestaltung der Kinderversorgung.

Eine wesentliche Belastung bringt bei „zu früher" Familiengründung die kaum zu vereinbarende Aufgabe, Haushaltsaufbau, Ausbildung beider Ehepartner und Familiengründung miteinander in Einklang zu bringen. Sinkendes Heiratsalter einerseits und Verlängerung der Ausbildungsphasen sowie Erschwernisse beim Berufseintritt andererseits lassen diese Probleme zunehmend bedeutsamer werden.

Die Realisierung von Kinderwünschen bedeutet für die Mehrzahl der „jungen Familien" Verzicht auf Einkommen bei steigendem Bedarf. Die Versorgungsaufgaben im Haushalt wachsen und werden trotz vieler technischer Erleichterungen im Haushalt als belastend empfunden, weil Kinder eine permanente Dienstpflichtbereitschaft ihrer Pflegeperson benötigen.

Einschneidende Veränderungen für die Frau durch Kinder

Der Wunsch und die Bereitschaft, Kinder zu haben, bedeutet somit zumeist für die Frau Unterbrechung der Ausbildungs- und Berufskarriere, Verlust der eigenen finanziellen Unabhängigkeit, Verlust der eigenen sozialen Sicherheit, sehr oft auch Verlust des eigenen Freundes- und Bekanntenkreises und der gesellschaftlichen Integration und Anerkennung. Sie gewinnt die Freude an den eigenen Kindern, die Möglichkeit der selbständigen privaten Lebensgestaltung und die Freiheit von erwerbswirtschaftlichen Zwängen, welche allerdings durch die Notwendigkeit der permanenten Dienstpflichtbereitschaft für die Kinder ersetzt bzw. auch verstärkt werden. Nicht selten fühlen sich Mütter an Haushalt und Familie gebunden, ohne aber durch diese Aufgaben voll ausgelastet zu sein.

Die bereits erwähnten veränderten Wertvorstellungen in der Gesellschaft über die Rolle der Frau, ihr Emanzipations- und Gleichberechtigungsanspruch haben dazu geführt, daß das Leitbild der Familienhausfrau zunehmend kritischer gesehen wird und somit der Konflikt der Frau, zwischen Erwerbs- und Berufschancen und Familienaufgaben entscheiden zu müssen, verstärkt wird. Man möchte Familie, man möchte Kinder, aber die Belastungen, welche mit der Erfüllung dieser Wünsche einhergehen, werden deutlich erkannt und kritischer beurteilt.

Familienpolitische Maßnahmen, welche institutionelle Hilfen für die Kinderversorgung anbieten, erleichtern zwar die Situation, ändern aber nichts an der grundsätzlichen Problemlage, daß Kinder Hemmfaktoren auf dem Weg zur Berufskarriere und Wohlstandsentwicklung sind. Die unzureichende gesellschaftliche Anerkennung der Leistungen der Familienhausfrauen könnte zur Folge haben, daß diese Leistungen nicht mehr weiterhin selbstverständlich erbracht werden.

Hilfeleistungen der älteren Familie für die junge Familie

Auch die „ältere Familie" steht heute noch in vielfacher Weise der „jungen Familie" bei der Lösung ihrer Probleme beim Haushaltsaufbau und der Kinderversorgung zur Seite. Über eine genauere Einsicht in die Haushaltsverflechtungen der Drei-Generationen-Familie, auch wenn sie nicht zusammenlebt und -wirtschaftet, verfügen wir in der Bundesrepublik nicht. Es dürfte noch beachtliche Hilfestellungen geben, die aber mit zunehmender Integration der Frau in das Berufsleben und der Abwertung der Qualifikation der Familienhausfrau auch abnehmen werden.

Lebensbedingungen der älteren Familie

Das Lebensniveau der „älteren Familie" im Rentenalter ist deutlich niedriger als das der „jüngeren Familie". Die Erhaltung der Selbständigkeit in der Lebensführung bei gleichzeitiger Sicherung der Versorgung bei Krankheit ist das Hauptproblem der Haushaltsführung im höheren Lebensalter.

Die gegenseitige Verbundenheit und Hilfestellung einerseits zwischen den Generationen und andererseits im Freundschaftsnetz der Gleichaltrigengruppe, ergänzt durch abrufbare soziale Dienste für Notlagen, die nicht zu bewältigen sind, würden den idealen Rahmen für eine glückliche persönliche Lebenssituation für junge und alte Menschen darstellen. Der Arbeit der Frauenverbände und der Vereinigungen der Senioren kommt hier eine außerordentliche Bedeutung zu. Sie könnten bei entsprechender Förderung und gesellschaftlicher Anerkennung einerseits die Basis dafür bilden, daß die Menschen in ihren Kleinfamilien nicht zu eng und zu ausschließlich aufeinander verwiesen werden, daß sie integriert bleiben in einem erweiterten Freundeskreis einer „peergroup", andererseits haben sie für das „lebenslange Lernen" die Verantwortung mit zu übernehmen und damit gerade der älteren Familienhausfrau die Reintegration in das gesellschaftliche Leben nach ihren Familienverpflichtungen für die nachwachsende Generation zu sichern.

Ansprüche an kollektive Einrichtungen

Für die Familie bedeutet der Anspruch und die Realisierung einer chancengleichen Erwerbstätigkeit für alle Erwachsenen, mit einem empfindlichen Mangel an Arbeitspotential für Aufgaben in der Familien- und Haushaltsführung fertig zu werden. Die Folge sind zusätzliche Ansprüche an kollektive, soziale Institutionen, die dennoch nur schwer ersetzen können, was die Familie leisten kann. Die Arbeitsteilung zwischen privater und kollektiver Daseinsvorsorge in der Gesellschaft verschiebt sich somit zur kollektiven Versorgung hin, was in diesem Fall gleichbedeutend sein dürfte mit erheblich steigenden Kosten bei möglicherweise sinkender Qualität der Leistungen für die nachwachsende Generation.

Eine Gegensteuerung setzt voraus, daß zunächst die Leistungen der Familie für die nachwachsende Generation, aber auch für die Kranken, Behinderten und älteren Menschen stärker anerkannt werden. Eine ausschließliche Verpflichtung der Frau auf diese Aufgaben in der Familie ohne Gegenleistung der Gesellschaft scheint in Zukunft weder möglich, noch wünschenswert. Es muß folglich nach Wegen gesucht werden, die es allen Menschen leichter ermöglichen, Erwerbstätigkeit und Familien- und Haushaltsverpflichtungen gleichermaßen verantwortungsvoll miteinander in Einklang bringen zu können. Die Gefahren einer einseitigen Ausrichtung unseres gesellschaftlichen Lebensinteresses auf Wirtschaftswachstum und Wohlstandsentwicklung bringen es mit sich, daß die Last dieser Entwicklung vor allem die Familien zu tragen haben.

Aufwendungen für die nachwachsende Generation

Werden diese Lasten der Familie auf die quantifizierbaren Versorgungsleistungen reduziert, so zeigt sich nach einem Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen für das Jahr 1974 folgendes Bild:

Im Durchschnitt betrugen die Verbrauchsausgaben der Familie je Kind/Monat 477 DM. Außerdem wurden monatlich zur Versorgung des Kindes durchschnittlich 98 Arbeitsstunden in der Hauswirtschaft aufgebracht, die mit einem Bruttostundenlohn bewertet Lasten der Familie in Höhe von 774 DM ergeben. Insgesamt zeigt sich somit eine monatliche Belastung der Familie je Kind von 1 251 DM. [1])

Transferzahlungen des Staates an die Familie erreichten im selben Jahr durchschnittlich nur 176 DM je Kind/Monat (vgl. dazu Abschnitt 6.1).

Familie als bedeutsamer Leistungsträger

Die Familie ist somit ein ungemein bedeutsamer Leistungsträger, selbst auch schon dann, wenn sie wie hier auf eine quantifizierbare ökonomische Versorgungsinstitution reduziert wird. Wieviel gewichtiger wird sie aber erst bei der Berücksichtigung ihrer personalen und sozialen Funktionen. Es erscheint kaum begreiflich, daß sie dagegen in der Politik kaum hervorragende Beachtung findet und die Familienhausfrauen als „Nur-Hausfrauen" abqualifiziert und sozial nicht eigenständig gesichert werden.

3.4 Der Wandel der Haushaltsfunktionen

Funktionsverlust oder Funktionswandel?

Der Wandel der Haushaltsfunktionen wird vielfach sehr pauschal mit „Funktionsverlust", „Funktionswandel" oder auch „Funktionsentlastung" skizziert, wobei völlig außer acht bleibt, daß sich sehr viele unterschiedliche und auch gegenläufige bzw. sich verstärkende und/oder hemmende Einwirkungen auf die Haushaltsführung feststellen lassen. Wir berufen uns hier bis heute in weiten Bereichen auf Erfahrungen, nicht aber auf fundierte Untersuchungen.

Veränderungen in den Haushaltssystemen

Einige Thesen zum allgemeinen Wandel der Haushaltssysteme seien unseren Überlegungen vorangestellt:

— Infolge verlängerter Lebenserwartung dauert die Periode, in der ein Haushalt existiert, länger.

— Die Haushaltsgröße verringert sich kontinuierlich.

— Die Kinder trennen sich früh vom elterlichen Haushalt, teilweise auch schon, wenn ihre Ausbildung noch nicht abgeschlossen ist. Die wirtschaftliche Unabhängigkeit der alten Generation bleibt auch nach Aufgabe der Erwerbstätigkeit bestehen.

— Der einzelne verfügt somit über eigene Ressourcen zur Daseinsvorsorge und trägt eigene Verantwortung für ihre Verwendung.

— Die Bedeutung des Eigentums zur Sicherung der Daseinsvorsorge nimmt ab; an seine Stelle tritt das Netz der sozialen Sicherung.

---

[1]) Durchschnittliche Aufwendungen für Kinder unter 18 Jahren sowie für Kinder von 18—28 Jahren, die in Ausbildung stehen, aber noch von den Familien versorgt werden.

— Die Sparquote steigt mit wachsendem Wohlstand, allerdings wird die Ersparnis von unselbständig Tätigen nur selten zum Erwerb von Produktivvermögen verwendet. Da Zwecksparen und die Vorsorge für Notlagen die Hauptsparmotive sind, eignet sich eine mit Verlustrisiko verbundene Sparform schlecht, um die Sparziele zu erreichen.

— Die Bedeutung der Ausbildung ist größer geworden. Zunehmend zeigt sich jedoch ein Mißverhältnis zwischen gehobener Ausbildung und dem Angebot von gehobenen Berufspositionen.

— Die Notwendigkeit, in den hauswirtschaftlichen Arbeits- und Funktionsbereichen selbst tätig zu sein, läßt sich bis auf die persönlichen Dienstleistungen stark reduzieren.

— Gleichzeitig steigen die Ansprüche an persönliche Dienstleistungen und an eine gehobene Qualität in der privaten Daseinsvorsorge. Sie beanspruchen zunehmend Geld- und Zeitressourcen.

— Die Zunahme an frei verfügbaren Einkommensteilen erweitert den Entscheidungsbereich der Haushalte und verlangt nach einer breiten Informationsbeschaffung und -verarbeitung im Haushalt bezüglich der Verwendungsalternativen.

— Die Zunahme der nur schwer durchschaubaren privatwirtschaftlichen Angebote und staatlichen Hilfen zur Daseinsvorsorge — zum Beispiel auf den Gütermärkten, im Bildungsangebot, bei der Anlage von Ersparnissen — verlangt wachsende Kenntnisse und ein Durchsetzungsvermögen gegenüber den Anbietern und der staatlichen Bürokratie.

— Die Abnahme des familieneigenen Arbeitspotentials zugunsten von Erwerbstätigkeit, Ausbildung und Berufskarriere läßt das Familiensystem anfällig werden gegenüber nicht eingeplanten Ansprüchen an Dienstleistungen bei der Kinderversorgung, bei Krankheit Streßerscheinungen, Verhaltensstörungen, Verlust eines Ehepartners etc.

— Trotzdem ist auch die Zunahme der arbeitsungebundenen Zeit (Freizeit) mitunter ein Problem. Sie wird nicht dem Familienbedarf entsprechend gewährt, sondern kollektiv vorgeschrieben. So übersteigen zum Beispiel die Ferienzeiten der Kinder bei weitem die Urlaubstage der Eltern.

— Die Zunahme der Verkehrsprobleme vor allem auch durch die Zentralisierung des Versorgungsangebots führt für Kinder und Personen ohne Auto und Führerschein zu verkehrsbedingter Isolierung bzw. zu einem wachsenden Anspruch nach Chauffeurleistungen innerhalb der Familie.

Wandel der Haushaltsfunktionen in den Sozialschichten

Von diesen Veränderungen sind alle Haushaltssysteme betroffen. Vergleichen wir den Wandel der Haushaltsfunktionen nach sozialtypischen Unterscheidungen, so konnten die Haushalte der Grundschicht — vornehmlich die der Arbeiter, kleinen Handwerker und Bauernbetriebe — ihre Situation fundamental verbessern und ihren Entscheidungsspielraum im haushälterischen Handeln erheblich erweitern. Das ist die große Mehrzahl aller Haushalte.

Herausgebildet hat sich ein neuer Mittelschichtenhaushalt, der charakterisiert ist durch einen Wandel der Basis seines Einkommenserwerbs vom Selbständigen zum Angestellten. Berufliche Qualifikation und Karriere, Mobilität, Anpassungsbereitschaft und Konsumorientierung sind für ihn typische Merkmale. Weitere typische Verhaltensweisen sind das Streben nach Wohnungseigentum und Gärten bzw. nach Wochenendhäusern, Campingplätzen, Wohnwagenleben und Schrebergärten.

Die Möglichkeit der Verringerung der Haushaltsfunktion durch Außerhausverpflegung und Vergabe von Reinigungsarbeiten etc. wird mehr und mehr kompensiert durch die Übernahme neuer Haushaltsfunktionen in der Freizeit, welche Freude machen, Erfolgserlebnisse bieten, gesellschaftliche Kontakte und soziale Kommunikation ermöglichen. Diese „neuen" Arbeits- und Funktionsbereiche sind vornehmlich solche, die persönliche Gestaltungs- und Ausdrucksmöglichkeiten bieten und damit in einer erweiterten Weise der Regeneration dienen.

Notwendigkeit weiterer Forschung

Ein differenziertes Bild von Haushaltsführungsstilen, von ihrer erfolglosen und erfolgreichen Anpassung an den Familienzyklus und die sich laufend ändernden Ansprüche der Familie sowie an die Veränderungen im gesellschaftlichen Umfeld haben wir nicht. Den ausgebauten Departments of Home Economics bzw. Human Ecology in den USA stehen in der Bundesrepublik Deutschland einige wenige minimal ausgestattete wissenschaftliche Einrichtungen zur Forschung und Lehre auf dem haushaltswissenschaftlichen Gebiet gegenüber.

3.5 Probleme und Aufgaben von Bildung und Beratung für die Familienhaushaltsführung

Wie wir in unserer Darstellung zu zeigen versuchten, sind die Aufgaben der Daseinsvorsorge, welche die Familien mit ihrer Haushaltsführung zu lösen haben, im Vergleich zu vergangenen Zeiten nicht weniger bedeutsam und verantwortungsvoll geworden. Doch das öffentliche und politische Interesse ist nicht auf diese Alltagsprobleme gerichtet. Auch im Bildungssystem werden Bildungsgüter für die Haushalts- und Familienführung — allerdings unterschiedlich in den Ländern — höchstens eingestreut in andere Fächergruppen gelehrt, oder aber sie werden einem wenig gewichtigen Wahlfachbereich zugeordnet. In der Berufsbildung sind diese Aufgaben dem Berufsfeld „Ernährungswirtschaftliche Berufe" ein- und untergeordnet. Damit ist eine allgemeine Ausbildung aller Schüler und beider Geschlechter auf dem Gebiet von Haushalts- und Familienführung für alle jungen Menschen nicht vorgesehen. Die Qualifikation für die erwerbswirtschaftlichen Berufe hat absoluten Vorrang, eine entsprechende für die Familien- und Haushaltsführung steht nicht zur Diskussion.

Die Folgen liegen auf der Hand. Die Schwierigkeiten in der privaten Lebensführung nehmen zu. Beratungs- und Fortbildungsinstitutionen werden verlangt und werden immer dringender und vor allem da vonnöten, wo die Familie bereits zum „Patienten" geworden ist. Ungelöste Alltagsprobleme sind dabei nicht selten Ursache und/oder Verstärker der krankmachenden Symptome.

Die Zunahme des Beratungsbedarfs in unserer Gesellschaft — vielfach schon kritisiert und glossiert — ist die Konsequenz einer wachsenden Vielfalt von Freiheitsräumen und Handlungsalternativen, die immer weniger vom einzelnen durchschaubar sind. Aber auch das vorher genannte Bildungsdefizit führt zu Verhaltenunsicherheiten, Fehlverhaltensweisen, Ängsten und Schuldgefühlen. Die Familie bedarf mehr gesellschaftlicher Aufmerksamkeit, Unterstützung, Förderung und Anerkennung, sie wird sonst zunehmend ein defizitärer Leistungsträger.

4 Familie und Plazierung

Aufgaben und Probleme der sozialen Plazierung wurden als partiell eigenständiger Funktionsbereich der Familie in den bisherigen wissenschaftlichen und familienpolitischen Analysen nicht hinreichend berücksichtigt. Dieser Bereich wurde fast ausschließlich unter Aspekten der Wirkung familialer Sozialisation auf den Bildungs- und Berufsweg der Kinder betrachtet.

Plazierung

Plazierung verstanden als Vermittlung sozialer Positionen in Familie, Schule, Beruf, Freizeit und Politik steht zwar nur bedingt in der autonomen Verfügbarkeit der Familie, aber die Bedeutung der Familie für diesen Prozeß der sozialen Statuszuweisung ist aufgrund statistischer und empirisch analytischer Befunde weitaus höher zu veranschlagen als dies in der bildungspolitischen Reformphase der letzten Jahre geschehen ist. Auf den Platz, den ein Kind zukünftig in der Gesellschaft einnimmt, wirkt die Familie direkt und indirekt ein.

Bedeutung der Familie

Mit der Geburt wird jedem Kind eine erste Position in der Familie und damit in der Sozialstruktur der Gesellschaft zugewiesen. Diese erste soziale Plazierung ist wesentlich für die Erfahrung von Beziehungen in einem sozialen Gefüge, die Erfahrung der eigenen Stellung im Vergleich zu Eltern und Geschwistern, zu Erwachsenen und Gleichaltrigen, d. h. für die Herausbildung der sozialen und persönlichen Identität. Mit der Erweiterung der sozialen Bezüge ändern sich soziale Rolle und soziale Stellung des Kindes. Der Übergang in außerfamiliale Erziehungs- und Bildungseinrichtungen wie Kindergarten und Schule ist mit neuen sozialen Positionszuweisungen verbunden.

Die in der Familie vermittelten Fähigkeiten, Einstellungen und Verhaltensweisen wirken sich auf die nachfolgenden Plazierungschancen fördernd oder hemmend aus. Die Familie ist nicht nur der Ort, an dem erste und nachhaltig wirkende Erfahrungen gemacht werden, sondern sie bleibt im Verlauf der einzelnen Entwicklungs- und Lebensphasen des Kindes mittelbar und unmittelbar an der Plazierung ihrer Kinder beteiligt. Während Kindergarten und Schule befristete „Durchgangsstationen" sind, stellt die Familie ein Kontinuum dar, aus dem Übergänge in außerfamiliale Erziehungs- und Bildungseinrichtungen vollzogen werden, aus denen das Kind aber auch jeweils in die Familie zurückkehrt.

Familiale Herkunft und Bildungsweg des Kindes sind ausschlaggebende Faktoren der sozialen Plazierung. Diese beiden Faktoren lassen sich nicht voneinander isolieren. Die Lebensbedingungen einer Familie sind nach wie vor von ausschlaggebender Bedeutung für den Bildungs- und Berufsweg eines Kindes.

Familie allein kann aufgrund der gewandelten Lebensbedingungen sowie der Anforderungen in Beruf und Gesellschaft die erforderlichen Kenntnisse und Fertigkeiten, aber auch Einstellungen und Verhaltensmuster nicht vermitteln.

Plazierungschancen werden nicht einseitig durch die Familienzugehörigkeit festgelegt, aber schulische und berufliche Ausbildung der Eltern, berufliche Stellung des Vaters, Einkommen, Wohnung und Wohnumwelt, private und berufliche Kontakte der Eltern wirken sich auf die Bildungs- und Berufsabsichten der Eltern für ihre Kinder sowie die materiellen und erzieherischen Leistungen der Familie aus.

4.1 Das Interesse der Familie an der Plazierung ihrer Kinder

Wurde in den sechziger und frühen siebziger Jahren davon ausgegangen, daß nicht die Familie, sondern die außerfamilialen Sozialisationsinstanzen, insbesondere Schule und Berufsausbildungsinstitutionen, die Rolle der sozialen Statuszuweisung wahrnehmen, so wurde diese Auffassung in jüngster Zeit relativiert und zum Teil auch revidiert. Ergebnisse empirischer Untersuchungen legen nahe, daß der Stellenwert familialer Faktoren verglichen mit den außerfamilialen bis zum Eintritt in das Berufsleben relativ hoch anzusetzen ist.

Interesse der Familie am Bildungsweg des Kindes

Die kompensatorischen Möglichkeiten der Schule gegenüber den bildungsbenachteiligten Gruppen werden nach einer Phase euphorischer Erwartungen in die Leistungen des Bildungssystems als durchaus begrenzt eingeschätzt. In dem Maße wie die Bildung und Ausbildung von der Familie auf außerfamiliale Einrichtungen wie Kindergarten, Schule und Berufsausbildungsstätten verlagert worden sind, nimmt doch das Interesse der Familie an

dieser Aufgabe nicht ab, vielmehr entwickelt sich ein wachsendes Interesse an Fragen der Schul- und Lehrplanreform, der Bildungsabschlüsse und den beruflichen Ausbildungs- und Aufstiegschancen ihrer Kinder. Eltern aller Schichten halten verstärkt eine qualifizierte Schul- und Berufsausbildung für erstrebenswert. Das Interesse der Eltern an der Plazierung ihrer Kinder erwächst nicht nur aus den engen emotionalen Beziehungen zwischen Eltern und Kindern, sondern aus der elterlichen Erziehungsverantwortung für das Kind. Eltern haben — und dies wird auch von der Gesellschaft erwartet — nicht nur die Sorge für Wohnung, Ernährung, Kleidung und Gesundheit zu tragen, sondern darüber hinaus auch Wertorientierungen, Einstellungen und Verhaltensweisen für die bestmöglichste Bildungs- und Ausbildungsförderung des einzelnen Kindes zu vermitteln.

Aufgabenteilung zwischen Familie und Schule

Aus der Arbeitsteilung zwischen Familie und außerfamilialen Bildungseinrichtungen resultieren Probleme der Abgrenzung und der Koordination von Aufgaben. Die Erfahrung, daß eine geistige und sozial-emotionale Förderung ohne Beteiligung und Unterstützung der Eltern relativ wirkungslos bleibt, hat auch auf seiten der Schule zu einem verstärkten Interesse an den Eltern geführt. Von Eltern wird erwartet, daß sie sich nicht nur auf die schulischen Anforderungen einstellen, sondern sich mit diesen identifizieren und unmittelbar an der Erfüllung der schulischen Aufgaben mitwirken. Eltern gelten zwar in bezug auf Unterrichtsfragen als inkompetente Laien, haben aber für jene Einstellungen und Verhaltensweisen Sorge zu tragen, die für den Schulerfolg des Kindes relevant sind: Lern- und Leistungsbereitschaft, regelmäßige Teilnahme am Unterricht, Aufmerksamkeit, Disziplin, Erfüllung der Hausaufgaben sowie Einordnung in die schulische Lerngruppe. Familien werden einerseits mit einem differenzierten Bildungsangebot konfrontiert, das sich in einer verlängerten Schul- und Ausbildungszeit sowie in einem kaum mehr durchschaubaren Geflecht von Bildungs- und Ausbildungswegen an unterschiedlichen Schultypen niederschlägt. Andererseits erfordert die Erhöhung des Qualifikationsniveaus, daß die Eltern für ihre Kinder längere und höher qualifizierende Ausbildungsgänge anstreben, um Kindern Berufe offen zu halten, die vordem schon mit geringeren Qualifikationen erreichbar waren.

Bildungswünsche

Die Bildungswünsche für das Kind resultieren nicht allein aus den eigenen Bildungs- und Berufserfahrungen, sie unterliegen zu einem erheblichen Anteil auch der Außensteuerung. In dem Maße, wie durch eine breite Öffentlichkeitsarbeit den Eltern bewußt gemacht wurde, daß eine Verteilung der Chancen in unserer Gesellschaft entscheidend vom Grad der allgemeinen und beruflichen Bildung abhängt, wuchs auch das Interesse, die Kinder möglichst zu weiterführenden Schulen zu schicken und ihnen eine qualifizierte Berufsausbildung zu ermöglichen. In den sechziger und siebziger Jahren ist die Bildungsnachfrage in allen Sozialschichten sprunghaft gestiegen. Unterschiede zwischen den Schichten bestehen jedoch nach wie vor in der Durchsetzung der Bildungswünsche. Einerseits verbinden Eltern mit einer verbesserten Bildung mehr Berufschancen, Sicherheit und sozialen Aufstieg; andererseits müssen sie der Tatsache Rechnung tragen, daß das Bildungs- und Beschäftigungssystem nur bedingt aufeinander abgestimmt sind. Die im Schulwesen vermittelten Qualifikationen sind für die spätere Zuordnung zu Berufspositionen nur teilweise relevant. Schule lenkt nicht auf eine bestimmte berufliche Tätigkeit hin. Das was schulische Bildung leisten kann, besteht vor allem darin, über den Erwerb eines möglichst qualitativ hohen Schulabschlusses die Chancen für die nachschulische Ausbildungs- und Berufstätigkeit zu erhöhen.

Erhöhter Leistungsdruck

Trotz der Verbesserung des Bildungsangebotes und der Durchlässigkeit im Bildungswesen hat sich die Situation für den einzelnen eher verschlechtert. Die Planung und Verwirklichung der Bildungswege ist für Familien schwieriger geworden. In einer Zeit, in der die ökonomische Entwicklung stagniert und in der die geburtenstarken Jahrgänge um Ausbildungs- und Arbeitsplätze kämpfen, erhöht sich zwangsläufig der Leistungsdruck, da die Aussichten auf einen Platz an der Hochschule, auf einen Ausbildungsplatz im Betrieb und auf eine entsprechende Berufsposition von überdurchschnittlichen Leistungen abhängen.

Familien, für die ein qualifizierter Bildungsabschluß zur Tradition gehört, drängen ihre Kinder zu erhöhten Leistungen und verstärken den von der Schule ausgehenden Druck. Die zusätzlichen Anstrengungen reduzieren zwar das Risiko der Arbeitslosigkeit, garantieren aber keinen der Ausbildung entsprechenden beruflichen Status. Nicht weniger hart trifft diese Situation diejenigen Familien, in denen hohe Schul- und Berufsausbildungsabschlüsse nicht zur Tradition gehören. In diesen Gruppen müssen Eltern und Jugendliche erfahren, daß auch große Anstrengungen den erwarteten sozialen Aufstieg nicht garantieren. Vorherrschend ist bei Eltern, Lehrern und Schülern noch immer das Bewußtsein, daß ein hochwertiger Schul- und Ausbildungsabschluß das Finden eines Arbeitsplatzes erleichtert und eine entsprechend hohe Position ermöglicht. Die Enttäuschung dieser Erwartung hat bei Familien zu psychischen und sozialen Belastungen geführt.

Bildungswunsch und Leistungsschwierigkeiten

Sobald mehr Schüler als bisher in weiterführende Schulen drängen, mehr Abiturienten Studienplätze nachfragen als Ausbildungskapazität verfügbar ist, kommt es zu verschärfter Konkurrenz. Schüler, die bereits im Elternhaus Einstellungen und Verhaltensweisen er-

lernt haben, wie sie in der Schule erwartet werden, sind dieser Situation besser gewachsen als jene, die auf diese schulischen Anforderungen in der Familie nicht vorbereitet wurden. Zugleich lastet auf diesen Schülern ein großer „Erwartungsdruck" des Elternhauses, insbesondere dann, wenn die Eltern selbst ein hohes Bildungsniveau erreicht haben. Es besteht die Tendenz, daß Familien mit hohen Leistungserwartungen ihre Kinder bei Leistungsversagen entweder fallen lassen oder zu außergewöhnlichen Leistungsanstrengungen zwingen. Außerdem liegt es nahe, daß ein Teil der Eltern bei Schulversagen ihrer Kinder geneigt ist, diese Schwierigkeiten zumindest u. a. den bildungspolitischen Reformmaßnahmen, d. h. den strukturellen, inhaltlichen und organisatorischen Veränderungen im Schulwesen anzulasten und eine ambivalente Einstellung gegenüber einer noch stärkeren Öffnung des Zugangs zu den weiterführenden Schulen und Hochschulen zu entwickeln.

Mittelschichteneltern sehen den Abbau der mit höheren Bildungsabschlüssen bislang geltenden Statusgarantie als Folge der Öffnung des Bildungswesens für die benachteiligten Gruppen an; Eltern aus Arbeiterfamilien erleben ihre Kinder aufgrund der Konkurrenzsituation in einer besonders schwierigen Lage. Sie setzen ihre Kinder zwar weniger durch hohe Leistungserwartungen unter zusätzlichen Druck, sehen sich aber andererseits gezwungen, ihre Kinder bei Leistungsausfällen von der weiterführenden Schule zu nehmen und ihre Bildungswünsche zurückzunehmen.

Belastung der Familie bei Schulschwierigkeiten

Eltern können sich nicht darauf beschränken, Bildungschancen offenzuhalten und somit den Weg für eine kontinuierliche Höherqualifizierung zu ebnen, sondern sie haben gleichzeitig die von der Schule an ihre Kinder gestellten Anforderungen mitzutragen. Eltern werden unmittelbar mit „Schulschwierigkeiten", Leistungs- und Verhaltensproblemen sowie Schulversagen konfrontiert; sie haben dabei primär die Aufgabe, ihren Kindern bei Schulproblemen zu helfen und gegebenenfalls Alternativpläne zu entwickeln.

Schule täuscht eine Eigenständigkeit in bezug auf Lernprozesse vor, die faktisch nicht gegeben ist. Veränderungen im Bereich der Schulstrukturen, der Lerninhalt und Methoden sowie der Leistungsanforderungen wirken auf die Familie zurück.

Interesse der Eltern an Mitsprache und Mitentscheidung

Das Interesse der Eltern, in Plazierungsfragen ihre Belange verstärkt zu Gehör zu bringen, ihre Entscheidungen durch bessere Information abzusichern und auf die Plazierungschancen ihrer Kinder verstärkt Einfluß zu nehmen, stößt auf eine Reihe von Widerständen. Familie und Schule sind in ihren Funktionen und damit auch in ihren Rechten und Pflichten so voneinander abgegrenzt, daß dieser Einfluß des Elterninteresses stark begrenzt ist. Die Durchsetzung elterlicher Plazierungsvorstellungen ist zwar einerseits durch die elterlichen Wahlmöglichkeiten unter bestehenden alternativen Schul- und Berufsausbildungswegen, wie auch durch Einspruchsrechte prinzipiell gegeben, aber durch die Rechte der außerfamilialen Sozialisationsinstanzen entscheidend eingeschränkt. Diese verfügen letztlich über weiterreichende Entscheidungsbefugnisse.

Rechtliche Rahmenbedingungen

Grundlage des elterlichen Verlangens nach Mitbestimmung im Raum der Schule bildet Artikel 6, Abs. 2 des Grundgesetzes. Das Recht und die Verantwortung der Eltern, die Erziehung und Bildung ihrer Kinder zu bestimmen, wird eingeschränkt durch die gesetzlich verankerte Schulaufsicht und die Bildungsförderungspflicht des Staates (Artikel 7 des Grundgesetzes). Das aus diesen Bestimmungen resultierende Spannungsverhältnis wird dahingehend zu lösen versucht, daß Staat und Eltern als Partner zusammenwirken. Eltern sind ebenso wie Lehrer und Schüler nicht nur passiv Betroffene, sondern aktiv Beteiligte und entsprechend auch einzubeziehen. Sie sind „Teil der Schule, nicht deren Außenwelt".

Eltern im Bildungssystem

Im bildungspolitischen Denken zurückliegender Jahrzehnte galt vorwiegend das Prinzip der Arbeitsteilung zwischen Familie und Schule. Beide Erziehungsinstanzen wurden als relativ eindeutig voneinander abgegrenzte Bereiche gesehen. Das Bildungswesen ist jedoch zur Verwirklichung seiner Aufgaben und Ziele auf die Unterstützung und Zustimmung der Eltern angewiesen. Eltern brauchen mehr Einblick in die Aufgaben und Probleme der Schule wie auch umgekehrt die Möglichkeit, ihre Vorstellungen, Wünsche und Schwierigkeiten einbringen zu können. Lehrer sollten ein Interesse haben an den Reaktionen der Eltern auf die schulische Arbeit, an den Lebensbedingungen, den Erziehungseinstellungen sowie an der Unterstützung der Kinder durch die Eltern. Diese Faktoren sind wichtig für die schulische Erziehungs- und Bildungsarbeit.

Austausch zwischen Familie und Schule

Es geht nicht darum, den Eltern als den primär Verantwortlichen für die Erziehung und Bildung ihrer Kinder eine einseitige Vorrangstellung zu sichern. Gesellschaftliche und familiale Interessen sollen nicht harmonisiert werden, notwendig sind vielmehr Formen des Austausches und der Auseinandersetzung, die dazu führen, den Eltern übergeordnete Interessen nahezubringen wie auch umgekehrt Vorstellungen, Wünsche und Überzeugungen der Eltern nicht nur als laienhafte und inkompetente Meinung einzustufen, sondern anzuerkennen, daß Eltern unmittelbar als Erzieher ihrer Kinder Kompetenzen haben, um mit der Schule verbundene Aufgaben und Probleme der Kinder lösen zu helfen. Diese werden in den bestehenden rechtlichen Regelungen, der Zusammenarbeit zwischen Elternhaus und Schule, bisher nur in Ansätzen berücksichtigt.

Gesellschaftliches Interesse an der Plazierung

Das gesellschaftliche Interesse an Plazierungsproblemen resultiert aus der gesellschaftlichen Aufgabe und Notwendigkeit, für die Erhaltung eines bestimmten Niveaus an Kenntnissen und Fertigkeiten, für die Weitergabe und Weiterentwicklung des technischen, sozialen und ökonomischen Wissens Sorge zu tragen.

Schule und Berufsausbildung ermöglichen dem einzelnen nicht nur den Zugang zu bestimmten sozialen Positionen, sondern gewährleisten zugleich die Vermittlung der von der Gesellschaft dringend benötigten Kenntnisse und Fertigkeiten, Verhaltensweisen und Einstellungen in Beruf, Wirtschaft, Gesellschaft, Politik und Kultur.

Die Gesellschaft hat daher nicht nur ein Interesse an ausreichendem Nachwuchs für die verschiedenen Aufgabenbereiche, sondern auch daran, Bildungs- und Ausbildungswünsche zu steuern, Angebot und Nachfrage zu regeln, das Qualifikationsniveau festzulegen. Bildung ist nicht nur ein immens wichtiger Wirtschaftsfaktor, sondern von ebenso grundlegender Bedeutung für das Zusammenleben der Menschen in einer demokratischen Industriegesellschaft. Verantwortliches Handeln in Familie, Beruf, Politik und Freizeit setzt fachliche und soziale Kompetenzen voraus, die in komplexen, hochdifferenzierten, arbeitsteiligen Gesellschaften weder allein von der Familie noch allein von der Schule vermittelt werden können.

Andererseits haben in einer Gesellschaft, die die individuellen Bedürfnisse und Ansprüche nicht negiert, Aufgaben wie die Entfaltung der individuellen Fähigkeiten und Neigungen, die individuelle Begabungs- und Leistungsförderung, die Anerkennung der individuellen Unterschiede und Hilfen zur Entwicklung einer persönlichen Identität gleichrangigen Stellenwert.

Eltern als Adressaten der Bildungspolitik

Ein zentrales Ziel der jüngsten Bildungsreform richtete sich auf die Verringerung ungleicher Bildungschancen verbunden mit der Anhebung des allgemeinen Bildungsniveaus. Die Bildungspolitik der 60er und 70er Jahre trat unter primär gesellschaftspolitischen Zielsetzungen an. Sie erreichte dabei auch einen zentralen politischen Stellenwert. Familiale Belange wurden insoweit aufgenommen als es galt, das gesellschaftliche Interesse an mehr Chancengleichheit bei den Familien durchzusetzen. Eltern waren und sind insofern Adressaten der Bildungspolitiker, als das Interesse der Eltern an einer qualifizierten Schul- und Berufsausbildung für ihre Kinder, das elterliche Wissen in Erziehungs- und Bildungsfragen wie auch die Einstellungen zur Leistungsfähigkeit des Bildungswesens von ausschlaggebender Bedeutung für die Erreichung staatlicher Bildungsziele sind.

Vernachlässigung familialer Belange

Dabei wurde zuwenig bedacht, ob die Familien auch in der Lage sind, die aus bildungsreformerischen Zielvorstellungen resultierenden Aufgaben auch zu erfüllen. Ist das nicht der Fall, sehen sich viele Familien bei schulbedingten Schwierigkeiten ihrer Kinder allein gelassen. Desorientierte und überforderte Schüler und Jugendliche ohne Ausbildungs- und Berufschancen führen zu Konflikten in der Familie. Gleichfalls zu wenig berücksichtigt wurde, daß die in Familien gewachsenen und praktizierten Erziehungs- und Umgangsformen wie auch die Außenbeziehungen von Familien nur bedingt zu steuern sind. Auswirkungen, wie z. B. Brüche zwischen familialen und schulischen Wertorientierungen, divergierende Erziehungsstile und die damit verbundene Desorientierung von Kindern und Eltern, die sich verschärfende Distanz zwischen Elternhaus und Schule, Überforderungen durch schulische Leistungsnormen und Rückwirkungen des schulischen Leistungsanspruches auf die Familie, finden auch heute noch nicht genügend Beachtung. Den unterschiedlichen Lebenslagen und Förderungsmöglichkeiten wurde zu wenig Rechnung getragen. Vielmehr wurde von der Familie erwartet, daß sie die Bildungsreform mitträgt und die Schule bei der Lösung der Übergangsschwierigkeiten in Reformphasen unterstützt. Vorbereitet und unterstützt wurde die Familie bei dieser Aufgabe nicht.

Plazierung in Abhängigkeit von der familialen Herkunft

Der Ausbau des Bildungswesens in den sechziger und siebziger Jahren orientierte sich an dem von allen politischen Parteien vertretenen Ziel, niemanden im Bildungsgang durch Herkunft und soziale Stellung der Eltern, durch Wohnort und regionales Bildungsangebot, durch ungünstige wirtschaftliche Verhältnisse und mangelnden Bildungswillen der Eltern zu benachteiligen.

Verbesserung der Bildungschancen

Quantitativer Ausbau und qualitative Verbesserung im Bildungswesen haben zu einem starken Anstieg der Schüler aller sozialer Schichten an den allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulen geführt. Die Abiturienten- und Studentenquoten verdoppelten sich, und es erhöhte sich der Anteil der Jugendlichen, die ihre Schulbildung durch mittlere Bildungsabschlüsse sowie eine qualifizierte Berufsausbildung beenden.

Für die Entwicklung der Schülerzahlen und der Abschlüsse im allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulwesen sind neben demographischen Komponenten, d. h. unterschiedlichen Jahrgangsstärken, vor allem bildungspolitische Faktoren wie Bildungswerbung, Ausbau und Öffnung der Bildungswege mit höher qualifizierenden Abschlüssen geltend zu machen.

Verbesserungen in der Ausbildung beziehen sich sowohl auf die allgemeine wie auf die berufliche Bildung und treten bei den jüngeren Geburtenjahrgängen stärker in Erscheinung als bei den älteren. Rückläufig sind die Unterschiede in den allgemeinbildenden Schulabschlüssen von Jungen und Mädchen. In der beruflichen Ausbildung hat sich allerdings

eine gleich starke Annäherung zwischen Jungen und Mädchen noch nicht vollzogen.

Aus diesen Veränderungen ist nicht zu schließen, daß sich im Bildungswesen eine uneingeschränkte Aufwärtsmobilität durchsetzt. Der Aufstiegsmobilität von Kindern aus Familien mit niedrigen Bildungsabschlüssen steht teilweise eine Abwärtsmobilität bei Kindern aus Familien mit gehobenen Bildungsabschlüssen gegenüber.

Veränderungen im Bildungsverhalten der Generationen

Veränderungen im Bildungsverhalten zwischen der älteren und der jüngeren Generation sind nicht nur auf den Wandel der Bildungseinstellungen und auf strukturelle Verschiebungen in den Wirtschaftsbereichen zurückzuführen, sondern der Wandel geht entscheidend auf die gestiegenen Anforderungen in allen Berufsbereichen zurück.

Als aufweisbare Veränderungen sind festzustellen:

- der Rückgang der Hauptschüler und die Zunahme an Realschülern und Gymnasiasten (der Anteil der Hauptschüler liegt unter 50 %),
- der relative Rückgang des Anteils der Hauptschüler ohne Hauptschulabschluß (1965: 17,7 %; 1976: 11,6 %),
- der Anstieg des Anteils der Mädchen mit mittleren und höheren Bildungsabschlüssen (1965—1976: Mittlere Abschlüsse um 3 %, Abiturquoten um 10 %),
- die Verdoppelung der Abiturientenquoten (1965: 6,4 %; 1976: 13 %),
- die wachsende Nachfrage nach weiterführenden Schulen (Vollzeitschulen im beruflichen Bildungswesen, Fachoberschulen) in der auf die Hauptschule folgende Ausbildungszeit.

Bildungsabschluß und Wahrung beruflicher Chancen

Die Bedeutung des Bildungsabschlusses für die Wahrung beruflicher Chancen zeigt sich besonders bei der Jugendarbeitslosigkeit. Die Zahl der Jugendarbeitslosen hat sich seit 1970 mehr als verzehnfacht; die Hauptgruppe entfällt auf Schüler ohne Schulabschluß, während Absolventen mit mittlerer Reife und Abitur nur einen sehr geringen Anteil ausmachen. Der Anteil der Mädchen an den jugendlichen Arbeitslosen betrug 1977 58 %. Von der gegenwärtigen Verknappung der Ausbildungsplätze sind Mädchen härter betroffen, denn dort wo beide konkurrieren, wird häufig den Jungen der Vorrang gegeben.

Benachteiligte im Bildungswesen

Zu den Benachteiligten im Bildungswesen zählen trotz erweiterter Bildungschancen nach wie vor Kinder aus Arbeiterfamilien, Kinder aus kinderreichen und unvollständigen Familien, Ausländerkinder und Mädchen. Arbeiterkinder sind im Vergleich zu Kindern von Beamten und Angestellten in weiterführenden Schulen unterrepräsentiert. Aufgrund der verschärften Selektion in allen Schultypen hat sich die Situation der Kinder aus der unteren sozialen Schicht erneut verschlechtert. Schulische und berufliche Aufstiegschancen sind für Kinder aus Arbeiterfamilien weniger gegeben als für Kinder aus den übrigen Sozialschichten.

Interesse aller sozialen Schichten an umfassender Schulbildung

In allen sozialen Schichten wird mit einer umfassenden Schulbildung die Erwartung besserer Berufschancen, einer befriedigenderen Arbeit und einer sicheren Existenz verbunden. Das gilt auch für Familien, deren Väter zur Gruppe der un- und angelernten Arbeiter zählen.

Die Bildungs- und Ausbildungsvorstellungen orientieren sich in hohem Maße an der schulischen Entwicklung des Kindes.

Viele Eltern haben nach dem Übergang ins 5. Schuljahr noch keine festen Vorstellungen über Bildungsabschluß und zukünftigen Beruf des Kindes. Der Wunsch des Kindes, der Rat des Lehrers und die Schulleistungen sind die wichtigsten Einflußgrößen bei der Entscheidung für den Bildungsweg des Kindes. Je höher das Niveau des angestrebten Bildungsabschlusses, desto stärker wird der Wunsch des Kindes berücksichtigt.

Diskrepanz zwischen Bildungswünschen und Schulabschluß

Zwischen den Bildungswünschen der Eltern und dem tatsächlichen Schulbesuch besteht nach wie vor eine deutliche Diskrepanz. Das gilt insbesondere für den gering bewerteten Hauptschulabschluß, der nur von 10 bis 13 % der Eltern angestrebt wird. [1])

Die schulischen und beruflichen Mobilitätschancen sind noch immer in hohem Maße abhängig von Herkunftsfaktoren, der Schulbildung der Eltern, dem beruflichen Status des Vaters, der Anzahl der Geschwister. Erfolg im Schulsystem hängt in starkem Maße von familialen Bedingungen ab, da außerfamiliale Sozialisationsinstanzen nur zum Teil in der Lage sind, verschiedene familienbedingte Bildungsvoraussetzungen auszugleichen.

Überschätzung der Mobilitätschancen

Mobilitätschancen werden im öffentlichen Bewußtsein häufig überschätzt. Mobilität besteht stärker auf der horizontalen als auf der vertikalen Ebene, was vor allem auf die strukturellen Veränderungen, z. B. auf Verschiebungen von den manuellen zu den nicht-manuellen Berufsbereichen zurückzuführen ist. 30 bis 40 % der Söhne verbleiben noch immer im Berufskreis des Vaters.

Besonders schwierig ist die Situation von Eltern, deren Kinder zu den vorzeitigen Schulabgängern, zu den Gescheiterten im Bildungswesen zählen. Sie stehen vor der kaum lösbaren Aufgabe, Kinder ohne oder mit einem gering bewerteten Schulabschluß in ein Ausbildungs- oder Beschäftigungsverhältnis zu vermitteln.

---

[1]) Befunde aus der Untersuchung „Familie und Plazierung 1977", die im Rahmen des Dritten Familienberichts durchgeführt wurde.

Angesichts der Verknappung von Ausbildungsplätzen und gestiegenen Qualifkationsanforderungen sind Eltern gezwunger, erhöhte Bildungsanstrengungen auf sich zu nehmen, ihren Kindern erhöhte Leistungen abzuverlangen, um den Zugang zum Ausbildungs- und Beschäftigungsystem offenzuhalten.

In der Bundesrepublik hat fast jeder zweite Erwachsene den Eindruck, schulisch benachteiligt worden zu sein. Die Unzufriedenheit ist um so größer, je stärker die Diskrepanz zwischen Bildung und Einkommen erfahren wird.

4.2 Plazierungserwartungen und Plazierungsleistungen der Familie

Bedeutung der häuslichen Erziehungsumwelt der Kindes

Die Familie ist diejenige Umwelt, in der der Jugendliche einen großen Teil der Verhaltensmöglichkeiten, -gewohnheiten, -einstellungen und Wertorientierungen erwirbt, die als funktional für den schulischen Bildungsweg anzusehen sind. Andererseits wirkt die Schule in vielfältiger Weise in die häusliche Erziehungsumwelt hinein.

Der Zusammenhang von Elternhausmerkmalen und Schulleistungen ist aufgrund zahlreicher empirischer Nachweise zunehmend einsichtiger geworden. Seit der zweiten Hälfte der 60er Jahre gewinnen die Befunde an Bedeutung, die darauf verweisen, daß der Einfluß der häuslichen Erziehungsumwelt nicht hoch genug veranschlagt werden kann.

Die häusliche Umwelt präsentiert sich als ein überaus komplexer Sachverhalt, dessen Aufschlüsselung und empirische Überprüfung außerordentlich schwierig ist. Nachgewiesen ist, daß der Schulerfolg der Kinder je nach sozio-ökonomischem Status des Elternhauses variiert, d. h. Beruf des Vaters, Ausbildungsstand der Eltern und die äußeren Lebensumstände der Familie (Einkommen, Wohnung) begünstigen oder hemmen den Bildungsweg von Kindern, beeinflussen die Wahl der Schullaufbahn, der angestrebten und erreichten allgemeinbildenden wie berufsqualifizierenden Abschlüsse. Aber das Merkmal der sozialen Schichtzugehörigkeit scheint nicht auszureichen, um schulrelevante Einstellungen, Verhaltensweisen und Leistungsergebnis aufzuklären, da die Faktoren der häuslichen Umwelt, die für Bildungsweg und Schulleistung ausschlaggebend sind, innerhalb der jeweiligen sozialen Schicht stärker variieren als zwischen den sozialen Schichten.

Erweitertes Umweltkonzept

In den Studien jüngster Zeit setzte sich ein stark erweitertes Umweltkonzept durch (ökologischer Ansatz), bei dem es darum geht, die Umwelt von Kindern systematischer zu erfassen und die Wechselwirkung zwischen familienstrukturellen und binnenfamilialen Faktoren wie auch zwischen verschiedenen Umwelten zu erfassen. Versucht wird, nicht nur die Bedingungen und Probleme des Aufwachsens in der Familie zu untersuchen, sondern diese in Beziehung zu setzen zu denen der engeren und weiteren sozialen Umwelt.

Beziehungen zwischen Elternhaus und Schule

Einen hohen Stellenwert für Schulleistungen und Schulerfolg hat das elterliche Interesse am schulischen Lernen. Als ein Indikator für elterliches Interesse wird die Häufigkeit der Schulbesuche von Eltern, insbesondere die regelmäßige Kontaktaufnahme mit dem Lehrer in Fragen der schulischen Leistungsbeurteilung zugrunde gelegt. Elterliches Interesse scheint sich auf den schulischen Lernerfolg stärker auszuwirken als Familiengröße, Wohnbedingungen und Qualität der abgebenden Grundschule.

Kein Einfluß der Eltern auf schulische Bildungsarbeit

Für die Zusammenarbeit zwischen Eltern und Schule ist deutlich zu unterscheiden zwischen Kontakten, die sich auf das schulische Verhalten des eigenen Kindes beziehen und den Kontakten, die die schulische Bildungs- und Erziehungsarbeit betreffen. Eltern nehmen nach wie vor keinen gestalterischen Einfluß auf die schulische Bildungsarbeit. Ihr Schwerpunkt konzentriert sich auf die direkte und indirekte Förderung des eigenen Kindes. Anlaß zu Kontakten mit der Schule sind nicht die in der Familie auftretenden Erziehungsprobleme, sondern nach wie vor Fragen des Verhaltens und der Leistung in der Schule.

Eltern entschlossener zur Kritik

Eltern scheinen in ihren Einstellungen entschlossener, ihre Wünsche und ihre Kritik gegenüber den Lehrern zu äußern. Überforderung, ungerechte Behandlung, Schullaufbahnberatung sind Bereiche, in denen Eltern den Kontakt mit der Schule suchen. Generell ist nicht die Tendenz zu beobachten, daß Eltern Schule als übermächtige Instanz wahrnehmen, der sie ohnmächtig gegenüberstehen. Sie sind vielmehr der Auffassung, daß Eltern ihren berechtigten Anspruch auf Information und Gespräch mit den Lehrern auch durchsetzen sollten. Eltern wünschen regelmäßiger und besser von Lehrern informiert zu werden.

Zentrales Interesse: Bildungsweg des eigenen Kindes

Für Eltern aller sozialen Schichten mit Kindern in den verschiedenen Bildungsstufen steht jedoch das Interesse am Bildungsweg des eigenen Kindes im Mittelpunkt, nicht dagegen ein primär bestimmtes gesellschaftliches Interesse an der verstärkten Mitentscheidung und Mitwirkung im Raum der Schule. Ein solches Engagement ist nur bei einer Minderheit der befragten Eltern anzutreffen. Eltern wollen die Lösung der Schulprobleme nicht der Schule allein überlassen, sondern in Zusammenarbeit mit den Lehrern selbst beratend und helfend eingreifen. Dieses Ziel läßt sich nur verwirklichen, wenn Eltern in die Lage versetzt werden, das eigene Kind besser unterstützen und die für das Kind förderliche Entscheidung über die Schullaufbahn selbst treffen zu können.

Die Schule ist nicht nur eine zentrale Kontakt- und Informationsstelle, sondern sie beeinflußt in hohem Maße auch die elterliche Entscheidung. Aus der Sicht der Eltern besteht

jedoch eine deutliche Diskrepanz zwischen den Erwartungen nach Kontakt, Information und Hilfe bei Schulproblemen und der Erfüllung dieser Erwartung von seiten der Lehrer.

Leistungs- und Persönlichkeitsförderung des Kindes

Das ausgeprägte Interesse am Schulerfolg des Kindes geht einher mit einer stärker unterstützenden als ablehnenden Einstellung gegenüber schulischen Leistungsanforderungen und einer relativ hohen Bereitschaft, den eigenen Kindern bei auftretenden Schulproblemen gezielt zu helfen.

Einschätzung der Leistungsanforderungen

Die hohe Bewertung schulischer Leistungsförderung und Leistungsanforderungen ist aber nicht verbunden mit der Einstellung, die Schule habe die Leistungsanforderungen noch zu erhöhen. Allerdings tendieren Eltern leistungsstarker Schüler eher dazu, höhere Leistungsanforderungen zu bejahen als Eltern, deren Kinder Schwierigkeiten haben, den Anforderungen zu genügen.

Dem jeweils angestrebten Schulabschluß wird eine zentrale Bedeutung für die nachfolgenden Bildungs- und Ausbildungschancen beigemessen.

Bei der starken Gewichtung des Leistungsaspektes erscheint es fraglich, in welchem Maße Familien Kinder vom schulischen Leistungsdruck entlasten. Je ausgeprägter der Wunsch der Familien, den geplanten Bildungsweg auch für das Kind zu realisieren, um so höher ist der von der Familie ausgehende Leistungsdruck. Um den Schulerfolg zu sichern sind viele Eltern bereit, mit Kindern verstärkt für die Schule zu arbeiten und die Freizeit einzuschränken.

Geringe Handlungsalternativen der Eltern

Eltern scheinen zwar einerseits willens, sich gegen Überforderung ihrer Kinder zur Wehr zu setzen, aber unter den gegebenen Bedingungen verschärfter Konkurrenz im Bildungs- und Beschäftigungssystem haben Eltern wenig Handlungsalternativen.

Fehlende individuelle Förderung in der Schule

Entlastungen erwarten Eltern durch eine individuelle Förderung und Erziehung ihrer Kinder in der Schule. Diese Erwartung wird gegenwärtig nach Auffassung vieler Eltern nicht oder nur sehr bedingt eingelöst. Die von der Schule zur Erfüllung des schulischen Leistungsanspruches geleistete Unterstützung des einzelnen Kindes wird von einem großen Teil der Eltern als unzureichend eingeschätzt.

Die eher realistische, wenn auch kritische Einstellung zu schulischen Leistungsanforderungen scheint zum einen auf objektive Zwänge des Ausbildungs- und Beschäftigungssystems, zum anderen auf ein großes Interesse am sozialen Aufstieg des Kindes zurückzuführen zu sein.

4.3 Beanspruchung und Belastung der Familie durch Plazierungsaufgaben

Die Schul- und Ausbildungszeit der Kinder stellt für die Familien eine nicht zu unterschätzende Beanspruchung dar, da das Familienleben sich in erheblichem Maße an Anforderungen und Erwartungen der Schule und Ausbildungsstätte orientiert. Besonders trifft diese Beanspruchung für die Mutter zu, die auch heute vorwiegend die Betreuung des Kindes — Beaufsichtigung der Hausaufgaben, Kontakte mit Lehrer und Schule usw. — wahrnimmt.

Trotz Belastung großes Interesse der Eltern an Plazierung

Dennoch sind die Eltern nicht der Auffassung, daß sie generell von Plazierungsaufgaben entlastet werden sollen. Vielmehr zeigt sich in der Untersuchung „Familie und Plazierung 1977" ein großes Interesse der Eltern an der Wahrnehmung ihrer Plazierungsaufgabe. Gleichzeitig stellte sich heraus, daß sich mit der Wahrnehmung dieser Aufgabe vielfältige Probleme für die Familie ergeben.

Finanzielle Belastung

Als besondere Belastung betrachten Eltern die allgemeinen Kosten für Kinder, jedoch nicht die spezifischen Kosten für Bildung und Ausbildung. Dies gilt verstärkt für Arbeiterfamilien mit mehr als zwei Kindern. Die Tatsache, daß sich Familien bei verlängerten Ausbildungszeiten länger einschränken müssen, wird zwar als Nachteil empfunden, die Familien sind aber bereit, dies auf sich zu nehmen.

Stärker als durch die finanzielle und zeitliche Beanspruchung sehen sich Eltern durch die mit der Erziehung und Bildung verbundenen Probleme belastet.

Unsichere Zukunftsvorstellungen

Eltern sind in ihrer erzieherischen Kompetenz, in der Einschätzung ihres erzieherischen Einflusses, wie auch in ihren Möglichkeiten, tragfähige Zukunftsvorstellungen für das eigene Kind zu entwickeln und zu verwirklichen, verunsichert.

Eltern haben in und über die Pflichtschulzeit hinaus, Lerninteresse und Lernbereitschaft aufrechtzuerhalten und Schulkrisen abzufangen. Bei Konflikten und Krisen in Pubertät und Adoleszenz kann die Familie nur bedingt auf gesellschaftliche Hilfen zurückgreifen.

Kinderwunsch

Unter Berücksichtigung der mit der Erziehung und Bildung der Kinder verbundenen Aufgaben hält die Mehrheit der Familien zwei Kinder für wünschenswert.

Ungewißheit über berufliche Zukunft des Kindes

Als mittlere und zum Teil große Belastung wird die Ungewißheit über die berufliche Zukunft ihrer Kinder eingeschätzt. Trotz der positiven Einstellung zu einer umfassenden Schulbildung ist nicht zu übersehen, daß ein Teil der Eltern unsicher ist, in welchem Maße ihre Kinder aufgrund qualifizierter Bildungsabschlüsse tatsächlich ihre beruflichen Chancen verbessern. Aus den verschlechterten Zugangsmöglichkeiten zu Ausbildungs- und Arbeitsplätzen resultiert ein erhöhter Schulstreß. Die Sorgen und Ängste des Kindes um seine berufliche Zukunft wirken auf die Eltern zurück. Die Belastung verstärkt sich mit der Kinderzahl.

Uneinheitliches Bildungssystem

Entscheidungen über Bildungswege und Berufsausbildung sind durch die Unübersichtbarkeit und Uneinheitlichkeit des Bildungswesens erschwert. Schulwechsel innerhalb eines Landes, vor allem aber über die Landesgrenzen hinaus, ist mit erheblichen Umstellungsproblemen verbunden. Planung und Entscheidung über Bildungswege werden erschwert aufgrund unzureichender Information und Beratung, die von den Eltern in erster Linie von der Schule erwartet wird.

Beanspruchung in Übergangsphasen

Eine erhöhte Beanspruchung liegt für Eltern in schulischen Übergangsphasen vor, das heißt bei der Einschulung, beim Übergang zu den weiterführenden Schulen nach dem 4. bzw. 5. oder 6. Schuljahr je nach Bundesland und beim Eintritt in die berufliche Ausbildung. In dieser Übergangszeit bedürfen die Kinder einer verstärkten Unterstützung durch die Eltern. Die schulischen Hilfen reichen zur Bewältigung der Übergangsprobleme nach Auffassung vieler Eltern nicht aus.

Eltern wünschen Information und Beratung

Je niedriger die Eltern ihre Kompetenz in Bildungs- und Ausbildungsfragen einschätzen, desto weniger sehen sie sich in der Lage, die für das Kind notwendigen Hilfen bei Hausaufgaben und auftretenden Lernschwierigkeiten, aber auch bei Konflikten innerhalb der Schule zu erbringen. Etwa ein Viertel aller Eltern wünscht durch fachkundige Hilfe entlastet zu werden und bei fast allen Eltern besteht der Wunsch nach mehr Information, Beratung und Austausch mit der Schule.

Die die Familie belastenden Übergangsprobleme resultieren nicht nur aus der Fremdheit und Unsicherheit gegenüber neuen Institutionen, sondern mit dem Entscheidungsdruck in Übergangssituationen ist die Vorstellung langfristig wirksamer Festlegungen verbunden.

Die Diskrepanz zwischen elterlichen Erwartungen an schulische Erziehung und Bildung und die nur eingeschränkte Erfüllung dieser Erwartung erweist sich als ernstzunehmendes Problem in der Beziehung Familie-Schule. Eltern erwarten insbesondere Hilfen, wenn ihre Kinder in Schwierigkeiten geraten, sie sehen sich überfordert, die im Zusammenhang mit der Schule auftretenden Probleme allein zu bewältigen.

Belastung der Mutter

Plazierungsaufgaben werden trotz veränderten Einstellungen der Väter zu Erziehungsaufgaben noch immer weitgehend von den Müttern erfüllt. Unabhängig davon, ob die Mutter erwerbstätig ist oder nicht, nimmt sie vorwiegend die Kontakte mit der Schule wahr. Sie ist für die Mithilfe bei den Hausaufgaben und die Lösung schulischer Probleme primär zuständig.

Erwerbstätige Mütter

Erwerbstätige Mütter unterscheiden sich in ihren Bildungsvorstellungen für ihre Kinder nicht erheblich von nichterwerbstätigen Müttern. Sie unterscheiden sich auch nicht in der Bereitschaft, sich für die Förderung des Kindes einzusetzen. Von einem Drittel der Mütter wird ihre Erwerbstätigkeit jedoch im Hinblick auf die Betreuung und Förderung des Kindes als Problem empfunden. Sie glauben aufgrund der Erwerbstätigkeit nicht genügend Zeit für ihre Kinder zu haben. Besonders erschwerend wirken sich neben der traditionellen Rollenverteilung die mangelnden Koordinationsmöglichkeiten in bezug auf Berufs- und Familienaufgaben aus.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß Familie nicht nur ein elementares Interesse am Bildungsweg ihrer Kinder hat, sondern daß sie auch zugleich Leistungen erbringt, auf die das Bildungswesen nicht verzichten kann. Sie wirkt planend und entscheidend, entlastend und unterstützend auf die Plazierung ihrer Kinder ein. Entsprechend gilt es, Information und Beratung, aber auch Mitsprache und Mitentscheidung zu erweitern.

5 Familie und Bevölkerung

5.1 Einleitung

Reproduktion der Bevölkerung von der Familie bestimmt

Die Reproduktion der Bevölkerung erfolgt überwiegend in der Familie als der kleinsten biologisch-sozial bestimmten Gruppe von zwei Generationen, den Eltern und Kindern. Bevölkerung scheint ein abstraktes Gebilde zu sein. Jedoch wird sie über Generationen hinweg von Entscheidungen bestimmt, die individuell getroffen werden. Quantitativ, indem sich Ehepaare entscheiden, wieviele Kinder sie haben wollen, qualitativ mit der Entscheidung über die Erziehung und Ausbildung der Kinder. Die Beweggründe, warum Menschen sich fortpflanzen, sind überwiegend persönlicher Art, sie unterliegen aber sozialkulturellen, ökonomischen, politischen und gruppenspezifischen Einflüssen und sind weitgehend von den Werthaltungen und Normen der Gesellschaft bestimmt.

5.2 Demographisch bedingte Veränderungen der Familienstruktur

Die wichtigsten demographischen Ereignisse seit 1965

Die Betrachtung der wichtigsten demographischen Ereignisse seit 1965 zeigt vor allem vier Trends, die sich auf die Größe und Struktur der Familien ausgewirkt haben:

— der seit 1965 zu beobachtende Geburtenrückgang

— die Vorverlegung des Heiratsalters

— Veränderungen in der Sterblichkeit, vor allem der Männer

— die Auflösung der Ehe durch Tod und zunehmend auch durch Scheidung.

Der Geburtenrückgang

Das einschneidende demographische Ereignis seit Mitte der sechziger Jahre ist der 1965 beginnende und seitdem sich fortsetzende Rück-

gang der jährlichen Zahl der Geburten. Die Stärke dieser Altersjahrgänge und der daraus resultierende Altersaufbau der Bevölkerung bestimmt wesentlich die soziale, wirtschaftliche und politische Entwicklung der Gesellschaft, etwa im Bereich der Ausbildung, der Erwerbstätigkeit, der medizinischen Versorgung, der Alterssicherung. Sie beeinflußt ferner den Generationenwechsel, weil von der Stärke eines Jahrgangs die Zahl heiratsfähiger Menschen abhängt und über deren Eheschließung und Gründung von Familien wiederum die Geburtenzahl der nächsten Generation mitbestimmt wird. Charakteristisch für demographische Entwicklungen ist daher ihre sich über Jahrzehnte erstreckende „Zwangsläufigkeit".

Verminderung der Geburtenzahl auf die Hälfte

Der Wunsch, weniger oder keine Kinder zu haben, und die Realisierung dieses Wunsches mit Hilfe moderner Empfängnisverhütungsmittel und bewußter Familienplanung haben in den letzten zehn Jahren zu einer Verminderung der Gesamtgeburtenzahl bei der deutschen Bevölkerung auf etwa die Hälfte geführt. Wurden 1964 noch etwas mehr als eine Million deutsche Kinder geboren, so waren es 1976 nur noch gut 500 000. Die meisten dieser Kinder (1976: 94 %) wurden ehelich in Familien geboren.

Mit dem Geburtenrückgang haben sich auch die Familienstrukturen verändert. Die ersten und zweiten Kinder sind vom Geburtenrückgang nämlich weit weniger betroffen als die Zahl dritter, vierter und weiterer Kinder.

So waren 1976 von 8,7 Millionen vollständigen und unvollständigen Familien mit ledigen Kindern unter 18 Jahren fast die Hälfte Familien mit Einzelkindern, gut ein Drittel Familien mit einem Geschwisterpaar und nur knapp ein Fünftel der Familien hatte drei und mehr Kinder. Der Anteil kinderloser Ehen ist seit Mitte der sechziger Jahre auf rund ein Fünftel aller Ehen angestiegen.

Der Anteil Verheirateter ist sehr hoch. Noch nie waren relativ so viele Menschen verheiratet. In den mittleren Altersgruppen leben neun Zehntel aller Männer und Frauen in einer Ehe.

Der Anteil der Eheschließungen ist in den letzten Jahren allerdings rückläufig. Im Jahre 1965 kamen auf 1 000 Einwohner 8,3 Eheschließungen, 1977 aber nur noch 5,8. Hält diese Entwicklung an, ist längerfristig mit einem Sinken des Anteils Verheirateter zu rechnen.

Das durchschnittliche Heiratsalter lediger Männer und Frauen ist seit 1965 gesunken, hat sich aber in den letzten Jahren stabilisiert. Der Anteil der Frühehen, in denen beide Partner unter 21 Jahre alt sind, hat sich seit Mitte der sechziger Jahre fast verdreifacht. Ihr Anteil mit 9,1 % im Jahre 1976 beeinflußt jedoch die eheliche Fruchtbarkeit nur wenig, da auch hier Familienplanung betrieben wird.

Veränderungen in der Sterblichkeit

Die durchschnittliche Lebensdauer beträgt bei den Männern 68,04 Jahre, bei den Frauen 74,54 Jahre, sie ist im letzten Jahrzehnt angestiegen; bei den Frauen jedoch stärker als bei den Männern. Die höhere Sterblichkeit der Männer im mittleren Lebensalter führt zu einer zunehmenden Zahl verwitweter älterer Frauen, die häufig allein leben. Die meisten Ehen werden durch den Tod eines Partners aufgelöst und nicht durch ein Gericht. Bei über der Hälfte wird die Ehe durch den Tod des Mannes, bei gut einem Fünftel durch den Tod der Frau beendet. Die sozialpolitische Aufgabe, die mit der Betreuung und Integration alleinlebender verwitweter Frauen gestellt ist, wird an Bedeutung noch zunehmen, da die Zahl dieser Frauen aufgrund der veränderten Altersstruktur noch weiter anwachsen wird.

Zunahme der Ehescheidungen

Zahl und Anteil der Ehescheidungen haben seit 1965 zugenommen. Die kritischste Phase fällt nicht mehr in das siebte, sondern in das dritte bis fünfte Ehejahr. 1976 waren rund 106 000 minderjährige Kinder von der Scheidung ihrer Eltern betroffen. Mit der Zunahme kinderloser Ehen und der Scheidung nach kürzerer Ehedauer wird die Zahl der Scheidungswaisen vermutlich sinken.

5.3 Die Veränderung der Reproduktion der Familie

Warum man Kinder hat

Kinder nehmen in der Skala der Bedürfnisse von Menschen eine ganz bestimmte „Dringlichkeitsposition" ein. Im elementaren Bereich des Entstehens von Wünschen und Bedürfnissen und ihrer Erfüllung ist der Mensch eingebettet in seine soziale Umwelt, die er mitgestaltet, von der er aber auch abhängt.

Ein Kind oder Kinder zu haben, kann ein emotionales Bedürfnis sein, über dessen Entstehung man nicht nachdenkt. Es kann aber auch bewußt der Wunsch nach einer Art Selbstverwirklichung zusammen mit einem geliebten Menschen dahinterstehen, auch der archaische Wunsch, das Leben fortzusetzen, nicht allein zu sein, Schutz zu bieten und Schutz zu haben. Der Aufbau eines eigenen Lebenskreises in der Familie als Inbegriff des Privaten ermöglicht die Befriedigung psychischer und sozialer Bedürfnisse im engsten, überschaubaren, vielfach selbstbestimmbaren und nach außen weitgehend abgesicherten Umkreis, wenngleich auch die Familie in einem Spannungsverhältnis zu anderen sozialen Systemen steht, deren Einflüssen sie sich nicht entziehen kann.

Erklärungsversuche für das Reproduktionsverhalten

Man hat in den letzten zwei Jahrhunderten immer wieder versucht, für das Reproduktionsverhalten der Menschen naturgesetzliche Erklärungen zu finden. Schon Karl Marx setzte solchen Erklärungsversuchen die These entgegen, daß die Vermehrung des Menschen historischen, also sozialen Kategorien unter-

liege. Dieser theoretische Ansatz wird neuerdings von einer soziologisch-psychologisch orientierten Bevölkerungsforschung wieder aufgegriffen. Danach wird der physiologische Vorgang der Zeugung und Geburt von Kindern von den sozialen, ökonomischen und gesellschaftlichen Bedingungen einer Epoche beeinflußt und gesteuert.

Rückblick auf die europäische Bevölkerungsentwicklung

Ein Rückblick auf die europäische Bevölkerungsentwicklung läßt vier typische Phasen erkennen:

Die erste Phase kann als agrarischer Bevölkerungsprozeß bezeichnet werden, der durch hohe Geburtenhäufigkeit gekennzeichnet ist. Diese beruhte zum einen auf vor allem religiös bestimmten Traditionen, zum anderen auf dem Bedarf an Kindern als Arbeitskräften auf den ländlichen Höfen. Gleichzeitig war die Sterblichkeit sehr hoch; die mittlere Lebenserwartung lag unter 40 Jahren. Eine Regelung der Geburten erfolgte nicht aufgrund individueller Entscheidungen, sondern durch Bestimmungen über die Eheschließung, die unter anderem vom Nachweis, eine Familie erhalten zu können, abhängig gemacht wurde.

Die zweite Phase ist die des frühindustriellen Bevölkerungsprozesses. Sie fällt in die erste Hälfte des 19. Jahrhunderts und ist durch einen allmählichen Rückgang der Sterblichkeit bei gleichbleibend hoher Fruchtbarkeit gekennzeichnet. Medizinischer Fortschritt und eine allgemeine Verbesserung der Lebensverhältnisse waren die Hauptursachen.

Gegen Ende des 19. Jahrhunderts beginnt die dritte Phase, in der das Absinken der Geburtenzahlen einsetzt. Die Verringerung der landwirtschaftlichen Betriebe und die mit der Industrialisierung einhergehende Verstädterung sind einige der Ursachen dieses Umbruchs. Kinder sind keine billigen Arbeitskräfte mehr, sondern belasten vielmehr das Haushaltsbudget. Mit der Einführung der staatlichen Alterssicherung fällt auch der Beweggrund der Altersversorgung durch Kinder weitgehend weg.

Die vierte Phase, die einer hochindustrialisierten Gesellschaft, ist durch sehr niedrige Geburtenraten und durch niedrige, fast stabile Sterberaten gekennzeichnet.

Bevölkerungsstagnation und -abnahme

Seit 1972 ist insofern eine grundlegend neue Situation eingetreten, als die Zahl der Sterbefälle die Zahl der Geburten überstieg und damit die deutsche Bevölkerung sich nicht mehr reproduzierte. Der Geburtenrückgang wird voraussichtlich dazu führen, daß die deutsche Bevölkerung in der Bundesrepublik von 58 Millionen im Jahre 1972 bis zum Jahr 2000 um etwa 6 Millionen abnehmen und damit wieder den Bevölkerungsstand des Jahres 1955 erreichen wird. Der Einfluß von Wanderungen auf die Bevölkerungsentwicklung wurde dabei nicht berücksichtigt.

Für die Erhaltung der Bevölkerungszahl wären bei den gegenwärtigen Heirats- und Sterblichkeitsverhältnissen 2,2 Kinder je Ehe erforderlich. Der Ehejahrgang 1975 wird aber voraussichtlich nur noch 1,5 Kinder je Ehe bekommen.

Ähnliche Entwicklungstendenzen in allen europäischen Ländern

Ein internationaler Vergleich zeigt, daß eine ähnliche Tendenz mit wenigen Ausnahmen in allen europäischen Ländern zu verzeichnen ist. So ist auch in der DDR, in Dänemark, Finnland, Österreich, Schweden, in der Schweiz, in Ungarn, Polen, Großbritannien und selbst in den bisher so kinderfreudigen Niederlanden die Geburtenrate soweit gesunken, daß sie nicht mehr zur Bestandserhaltung ausreicht.

5.4 Geburtenzahl und Fruchtbarkeit

Bevölkerungsentwicklung ein Langzeitprozeß

Die Entwicklung einer Bevölkerung ist ein Langzeitprozeß. Die Stärke eines bestimmten Geburtsjahrgangs, auch Kohorte genannt, kann den Lebensweg eines Menschen, der ihr angehört, entscheidend beeinflussen. Ein aktuelles Beispiel ist der Bedarf an Ausbildungs- und Studienplätzen für die starken Geburtsjahrgänge Mitte der sechziger Jahre, der nur unter großen Schwierigkeiten befriedigt werden kann. In den achtziger Jahren dagegen rücken schwache Geburtsjahrgänge nach, so daß diese mehr Alternativen und bessere Chancen besitzen müßten.

Abhängigkeit der Geburtenzahl von Jahrgangsstärken

Die rasche Aufeinanderfolge starker und schwacher Jahrgänge macht differenzierte Planungen notwendig, zumal ein starker Geburtsjahrgang rund zwei Jahrzehnte später wieder einen starken Geburtsjahrgang auslösen wird, selbst wenn die Zahl der Kinder je Ehe sinkt. Das heißt, daß die Zahl der Geburten in einer Bevölkerung bei sinkender Fruchtbarkeit je Ehe infolge der unterschiedlichen Stärke der ins Alter der Reproduktion hineinwachsenden Jahrgänge steigen kann. Eine solche Entwicklung ist Ende der siebziger und Anfang der achtziger Jahre in der Bundesrepublik zu erwarten.

Kommen allerdings die folgenden geburtenschwachen Jahrgänge ins reproduktionsfähige Alter, so wird die Geburtenzahl sinken. Bleibt die Fruchtbarkeit der Ehen auf längere Sicht unter dem zur Erhaltung der Bevölkerungszahl notwendigen Niveau, so verstärkt sich die Wirkung der beiden Schrumpfungsprozesse.

Demographische Verhältnisse über Jahrzehnte festgelegt

Die Jahrgangsstärken, der Generationenabstand und die Höhe der Fruchtbarkeit, die sich wiederum auf Jahrgangsstärken auswirkt, bestimmen langfristig die natürliche Bevölkerungsentwicklung. Bei einer Lebenserwartung von durchschnittlich 70 Jahren und drei bis vier zur gleichen Zeit lebenden Generationen sind die demographischen Verhältnisse der Industriegesellschaften über viele Jahrzehnte festgelegt. Diese Trägheit der demographischen Entwicklung ist bei allen Überlegungen, die auf eine Beeinflussung abzielen, zu berücksichtigen.

5.5 Das generative Verhalten

Persönliche und gesellschaftliche Einflüsse auf das generative Verhalten

Generatives Verhalten wird als der Komplex jener Verhaltensweisen verstanden, durch die die Geburtenentwicklung in einer Familie und einer Bevölkerung bestimmt wird. Die Einflüsse, denen das generative Verhalten unterliegt, sind vielfältiger persönlicher und gesellschaftlicher Art. Sowohl die persönliche Geschichte, etwa die Größe der eigenen Herkunftsfamilie, wie auch persönliche Einstellungen und Bedingungen bestimmen das generative Verhalten. Dieses indivuelle Verhalten ist weitgehend von gesellschaftlichen Einflüssen mitbestimmt.

Zwei Drittel des Geburtenrückgangs gehen auf Verhaltensänderung zurück

Für die Bevölkerungsentwicklung in der Zeit zwischen 1966 und 1975 läßt sich errechnen, daß etwa ein Drittel des Geburtenrückgangs auf demographische Verschiebungen, vor allem Änderungen der Altersstruktur, zurückgeht, während zwei Drittel das Ergebnis veränderten generativen Verhaltens sind.

Unterschiedliche Kinderzahl zwischen Stadt und Land, nach Konfession und Einkommen

In den ländlichen Gebieten sowie in Ehen, in denen beide Partner katholisch sind, ist die Geburtenrate höher als in Städten und in evangelischen oder gemischten Ehen, wobei sich allerdings die früher starken Unterschiede mehr und mehr verlieren. Nicht mehr die ärmsten Bevölkerungsschichten haben, wie Ende des 19. und Anfang des 20. Jahrhunderts noch, die meisten Kinder, vielmehr innerhalb jeder Sozialschicht die Besserverdienenden. Die wenigsten Kinder haben die mäßig verdienenden Angestellten und Beamten. Die Einkommenshöhe ist allerdings ein problematischer Indikator für die Kinderzahl, da die Höhe des Familieneinkommens eng mit der Entscheidung der Frau für oder gegen eine Erwerbstätigkeit zusammenhängt. Eine solche Erwerbstätigkeit könnte sich einerseits negativ auf die Zahl der Geburten auswirken, andererseits aber könnte das dadurch erhöhte Familieneinkommen auch zu besseren ökonomischen Voraussetzungen für die Geburt von Kindern führen. Vereinfachende Kausalschlüsse sind also nicht angebracht.

Einfluß der Erwerbstätigkeit der Frau

Dennoch wird der Erwerbstätigkeit der Frau in der internationalen Diskussion der größte Einfluß auf die Kinderzahl zugemessen. Folgende Faktoren spielen dabei vor allem eine Rolle:

— Kinder beeinträchtigen, da sie der Zuwendung, Pflege und Erziehung bedürfen, die Möglichkeiten der Mutter, erwerbstätig zu sein. Das Ausmaß der Beeinträchtigung hängt von den Möglichkeiten für eine alternative Betreuung der Kinder und den Bedingungen der Arbeit, vor allem dem Angebot von Teilzeitarbeit ab.

— Wenn eine Frau erwerbstätig sein möchte, wird sie diesen Wunsch in die Planung über die Zahl und den Zeitpunkt der Geburt von Kindern miteinbeziehen. Erwerbstätige Frauen planen im allgemeinen weniger Kinder als nichterwerbstätige. Der Aufschub von Geburten führt darüber hinaus häufig zu einem tatsächlichen Verzicht.

— Die Erwerbstätigkeit der Frauen in jungen Ehen ermöglicht vielfach erst den Aufbau des Haushalts. Eine Aufgabe dieser Erwerbstätigkeit wegen der Geburt eines Kindes führt zu einer wesentlichen Reduktion des Familieneinkommens. Der Zeitpunkt für die Geburt des ersten Kindes hängt somit eng mit einer ökonomischen Stabilisierung der Familie zusammen.

5.6 Ursachen und Bedingungen der Änderung des generativen Verhaltens

Erklärungsversuche zur Änderung des generativen Verhaltens

Versucht man die Änderung des generativen Verhaltens zu erklären, scheint es vielfach, als würde ein Faktor, wie etwa eine zu kleine Wohnung oder die Erwerbstätigkeit der Frau, ausschlaggebend sein. Dabei wird übersehen, daß er vielfach nur das auslösende Moment aus einem komplexen Ursache-Wirkungs-Gefüge darstellt.

Pille nicht die Ursache des Geburtenrückgangs

Häufig versucht man, den Geburtenrückgang seit 1966 ursächlich mit dem Aufkommen der Pille zu erklären. Die Veränderung des generativen Verhaltens wurde dementsprechend auch in amtlichen Stellungnahmen vereinfachend als „Pillenknick" beschrieben. Dem ist entgegenzuhalten, daß die Kenntnis von Methoden, eine Schwangerschaft zu vermeiden oder zu unterbrechen, uralt ist. Im übrigen verwendet auch heute nur eine auf etwa 30 % geschätzte Minderheit von Frauen im gebärfähigen Alter regelmäßig die Pille, so daß schon aus diesem Grund ihre Bedeutung zu relativieren ist.

Wechselwirkungen von Einflüssen des Mikrobereichs (Familie) und des Makrobereichs (Gesellschaft)

Beim Entscheidungsprozeß für oder gegen die Geburt von Kindern sind viele individuelle und familiale Daten des Mikrobereichs wie auch gesellschaftliche Daten des Makrobereichs von Einfluß. Um nur einige Beispiel zu nennen: Es spielt, wie erwähnt, die Berufstätigkeit der Frau eine Rolle, die zum Teil von der Ausbildung abhängig ist aber auch von der Haushaltszusammmensetzung, ob nämlich andere Personen die Betreuung der Kinder während der Abwesenheit der Mutter übernehmen können. Von Einfluß sind die Wohnverhältnisse, aber auch die Beurteilung der Zukunftsentwicklung und der beruflichen Chancen für Kinder. Auf diese familialen Faktoren sind nun gesellschaftliche Faktoren von Einfluß, so zum Beispiel die allgemeine politische und wirtschaftliche Lage, die Arbeitsmarktverhältnisse, das Angebot von Teilzeitarbeit, öffentliche Betreuungseinrichtungen für Kinder, nicht zuletzt auch Familienbeihilfen, das Steuersystem und Leitvorstellungen über Ehe und Elternschaft. Dabei können Einflußfaktoren aus dem gesellschaftlichen und staatlichen Bereich sehr rasch und auch sehr nachhaltig die Entscheidungskriterien eines Ehepaares für oder gegen Kinder verändern. Generatives Verhalten kann somit niemals mo-

nokausal erklärt werden. Es ist das Resultat vieler Einflußfaktoren, deren Stärke sich auch ständig ändern kann. Langfristig wirken sich die individuellen Entscheidungen auf die gesellschaftlichen Verhältnisse aus, wenn zum Beispiel mehr oder weniger Kinder in die Schule kommen, mehr oder weniger Jugendliche Arbeit suchen, mehr oder weniger ältere Menschen eine Rente beanspruchen.

Einflüsse individueller Entscheidungen auf die gesellschaftlichen Verhältnisse

Daraus ergibt sich, daß man im gesellschaftlich-staatlichen Bereich an sehr vielen Stellen mit Maßnahmen ansetzen kann, um das generative Verhalten zu beeinflussen, daß aber die Wirkung dieser Maßnahmen schwer abzuschätzen ist.

Zur Motivation des generativen Verhaltens

In Untersuchungen zur Motivation des generativen Verhaltens wurde festgestellt, daß junge Frauen und kinderlose junge Ehepaare sich nach wie vor Kinder wünschen und zwar im Durchschnitt etwas mehr als zwei. Nach der Geburt des ersten Kindes werden diese Wünsche allerdings reduziert, am stärksten bei Frauen mit geringerer Schulbildung, die der Situation, ein Kind zu haben, materiell und psychisch offenbar weniger gewachsen sind als Frauen mit höherer Schulbildung.

Alternativen für die Frau

Eine sozial-psychologische Erklärung geht davon aus, daß die Industriegesellschaft zum Unterschied von der Agrargesellschaft viele Alternativen zur Befriedigung des Bedürfnisses nach Selbstverwirklichung und kreativer Gestaltungsmöglichkeit bietet. Kinder zu haben ist eine Alternative, die mit den anderen gewissermaßen im Wettbewerb steht. So gilt die „individuelle Freiheit" dem heutigen Menschen, dessen Leben in der industriellen Arbeitswelt überwiegend von außen bestimmt wird, sehr viel. Kinder aber beschränken diese Freiheit, sie legen die Zeitpläne der Eltern, vor allem der Mutter, fest und schränken auch die Möglichkeit, den Wohnsitz zu verändern, ein. Aber selbst wenn diese Einschränkungen in Kauf genommen werden, kann eine pessimistische Einschätzung der gesamten Entwicklung der Lebensbedingungen gegen die Realisierung eines Kinderwunsches sprechen. Auch die Erfahrung von Schwierigkeiten bei der Erziehung, in der Schule und in der Ausbildung, lassen ein Kind oft als schwer tragbare Belastung erscheinen. Beschränkungen der Lebensmöglichkeiten durch Kinder werden sehr genau registriert. Dies gilt auch für die Benachteiligung und gesellschaftliche Unterbewertung der Hausfrauen und Mütter.

Mutterschaft nicht grundsätzlich abgelehnt, aber ihre heutigen Bedingungen

Insgesamt sind solche individuellen Reaktionen auf gesellschaftliche Rahmenbedingungen aber nicht als eine grundsätzliche Entscheidung gegen die Mutterschaft, sondern eher als Auflehnung gegen heutige Bedingungen einer Mutterschaft zu verstehen. So wird das Bewußtsein, das Leben einer Frau erfülle sich erst in besonderer Weise, wenn sie ein Kind habe, zum Beispiel auch von den gemäßigteren Feministinnen nicht bestritten. Die Mutterschaft soll nicht abgeschafft werden, wohl aber ihre patriarchalische Konzeption. Das muß nicht zu einer Alternative zur Ehe an sich führen, jedoch sicher zu einer Veränderung des Verhältnisses von Mann und Frau in Ehe und Familie.

Der mikroökonomische Erklärungsansatz: „Kinder kosten Geld"

Generatives Verhalten kann auch als mikroökonomisch rationales Handeln angesehen werden. „Kinder kosten Geld". Der Kostenaufwand, den Eltern für ihre Kinder haben, beeinflußt die wirtschaftliche Situation und den sozialen Status der Familie. Andererseits bestimmt der soziale Status aber auch die Kosten, die man für Kinder aufzuwenden hat, „demonstrativer Konsum" verschafft soziales Ansehen. Gleichzeitig sind die gesellschaftlichen Erwartungen für das Großziehen und die Ausbildung der Kinder insgesamt und in jeder sozialen Schicht gestiegen. Diese „Kosten" werden abgewogen gegen den Nutzen von Kindern, der allerdings, da er überwiegend aus Gefühlswerten besteht, nicht quantifizierbar ist. Bei der Entscheidung, ob man die Kosten für Kinder auf sich nehmen könne, spielt das Existenzminimum heute so gut wie keine Rolle mehr, wohl aber die „relative Armut" in der Wohlstandsgesellschaft, die empfunden wird, wenn sich die wirtschaftliche Lage einer Gruppe im Verhältnis zu derjenigen anderer Gruppen verschlechtert. Dominieren ökonomische Kriterien, wird häufig gegen Kinder entschieden, die Aufrechterhaltung einer Konsumnorm erscheint dann wichtiger. Einkommensverbesserungen werden zwar als Statusgewinn empfunden, dieser aber erhöht die Kosten für die Erziehung von Kindern, der Kosteneffekt übersteigt den Einkommenseffekt. In der für Kinder negativen Entscheidung bei Kosten-Nutzen-Abwägungen kommt, wenngleich in der Regel nicht reflektiert und oft gar nicht bewußt, die Entscheidung für einen bestimmten Sinngehalt des Lebens zum Ausdruck.

Das Empfinden „relativer Armut"

Das Bewußtwerden von Entscheidungskriterien

Öffentliche Diskussion und persönliche Erfahrungen haben vielen Ehepaaren bewußt gemacht, welche Alternativen es zum „Kinder-Haben" gibt. Die Schwierigkeiten, die ein Ehepaar erwartet, das sich Kinder „anschafft", werden gegen die Freude am Kind abgewogen:

- In vielen Fällen muß die junge Frau auf eine Erwerbstätigkeit verzichten, Freizeit und Mobilität werden beschränkt.
- Wenn die Frau ihre Erwerbstätigkeit aufgibt, vermindert sich das Haushaltseinkommen, während gleichzeitig zusätzliche Aufwendungen für das Kind entstehen.
- Die Wohnverhältnisse werden entweder beengter oder man zieht in eine größere Wohnung, die zumeist aber teurer ist.
- Erziehungsfragen verunsichern oft die junge Familie.
- Eltern fühlen sich durch die von ihnen erwartete Unterstützung der Kinder bei den Schulaufgaben häufig überfordert.

— Ist eine Mutter erwerbstätig, ist sie mehrfach belastet. Der Mann wird in seinem Lebensbereich weit weniger von solchen Schwierigkeiten betroffen. Insofern ist jede Mutter — nicht nur diejenige einer vaterlosen Familie — eine „Alleinstehende".

— Die Familie steht einer feindlichen Einstellung der Gesellschaft zu Kindern gegenüber. Diese wenn auch sehr komplexe Ursache wurde in einer Befragung von mehr als einem Drittel als Hauptursache des Geburtenrückgangs genannt.

— Eine pessimistische Beurteilung der zukünftigen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen oder politischen Entwicklung — „Angst vor der Zukunft" — führt zur Beschränkung der Kinderzahl.

Die das Geburtenverhalten bestimmende Generation

Das generative Verhalten, das in der Bundesrepublik wie auch in den meisten anderen europäischen Ländern zu einer drastischen Verringerung der Kinderzahl geführt hat, geht auf die heute etwa 25 bis 35 Jahre alten Frauen und die 30- bis 40jährigen Männer zurück. Sieht man den Zeitraum von 1945 bis 1955 als „Aufbauphase", die folgenden zehn Jahre als „Wohlstandsphase" und das Jahrzehnt 1965 bis 1975 als „Phase des Umbruchs" an, so werden die radikalen Veränderungen deutlich, die diese Generation erlebt hat. Geburt und frühe Kindheit fielen in die letzten Kriegsjahre und die ersten Jahre des Aufbaus, viele Väter waren gefallen, Ehen wurden geschieden, lange Zeiten der Trennung infolge Gefangenschaft, Vertreibung oder Wohnungsnot am Arbeitsort waren häufig. Manches spricht dafür, daß in dieser Zeit des Wiederaufbaus den äußeren Lebensbedingungen zu viel, den inneren zu wenig Zeit gewidmet wurde.

Die folgende Wohlstandssteigerung war begleitet von einer einseitigen Ausrichtung auf materielle Werte. Ungelöst gebliebene politische Probleme führten zu Protesten. Die Studentenunruhen wurden nicht nur in der Bundesrepublik von den Jahrgängen getragen, die in Kindheit und Jugend die Wechselbäder des Schicksals ihrer Familien und der Gesellschaft wie kaum eine Generation zuvor erlebt hatten. Unsicherheit, Angst, Unruhe und Zweifel wurden auf die Kinder durch ihre Eltern übertragen. Zu diesen Erlebnissen kamen die Erfahrungen der ersten wirtschaftlichen Krisen in den sechziger und siebziger Jahren, die die Erwartung einer ständigen Wohlstandssteigerung in Frage stellten.

Kennzeichnend für diese Generation ist ein vorsichtiges Abwägen, Bewahrung des Erworbenen, die Ablehnung der Übernahme größerer Risiken, die Hinwendung zu gegenwärtigen Möglichkeiten und die Scheu vor längerfristigen Lebensplänen. Die Erfahrungen der Kindheit und der Einfluß der Elterngeneration, die ihre meist negativen Erfahrungen übermittelte, hat mit dazu beigetragen, daß sich ein Leittyp herausbildete, der ein Kind, allenfalls zwei Kinder vorsieht oder auch ein Kind überhaupt nicht mehr einplant.

Grenzen und Lücken wissenschaftlicher Analysen des generativen Verhaltens

Die Befunde wissenschaftlicher Untersuchungen, wie sie hier zur Erklärung des generativen Verhaltens erörtert wurden, müssen für diejenigen unbefriedigend bleiben, die glauben, man könne auch im sozialen Bereich strenge Regeln aufdecken, die das Handeln des Menschen zu erklären vermögen. Häufig bleibt aber dem einzelnen selbst der wirkliche Beweggrund seines Handelns verborgen; hier stößt auch die Meinungs- und Motivationsforschung an ihre Grenzen. Wenn es auch keine Theorie gibt, die das generative Verhalten für jede Zeit und jede Sozialschicht exakt zu erklären vermag, kann der Wissenschaftler doch Felder sozialen Geschehens, Verhaltensmuster und ihre Ursachen ermitteln und so zeigen, welche Veränderungen gesellschaftlicher Rahmenbedingungen welche generativen Auswirkungen haben können.

Notwendigkeit der Förderung der Bevölkerungswissenschaft

Dazu bedarf es aber einer Förderung der Bevölkerungswissenschaft, die in der Bundesrepublik immer noch vernachlässigt wird. Es gibt in der Bundesrepublik in krassem Gegensatz zu anderen Ländern nach wie vor kein Universitätsinstitut für Bevölkerungswissenschaft. Ohne wissenschaftliche Forschung ist die Entwicklung einer Bevölkerungspolitik und die Anaylse ihrer Wirkung nicht durchführbar.

5.7 Auswirkungen veränderten generativen Verhaltens auf Bevölkerung, Gesellschaft und Familie

Veränderungen der Altersstruktur

Es ist zwischen kurz-, mittel- und langfristigen Auswirkungen zu unterscheiden. Der Geburtenrückgang verändert schon kurzfristig die Altersstruktur, der Anteil junger Menschen nimmt ab, der älterer Menschen zu. Solche Verschiebungen berühren alle Bereiche des gesellschaftlichen und politischen Lebens. Tendenziell könnte ein höherer Anteil älterer Menschen zu einer stärkeren Durchsetzung konservativer Elemente führen.

Entwicklung der „Belastungsquote"

Altersverschiebungen haben soziale und wirtschaftliche Auswirkungen. Aus dem Verhältnis der Bevölkerung im erwerbsfähigen zu der im nicht erwerbsfähigen Alter läßt sich eine sogenannte Belastungsquote errechnen. Sie wird entsprechend den amtlichen Vorausschätzungen bis zum Jahr 2000 sinken. Auf 100 Personen im erwerbsfähigen Alter kamen 1975 rund 91 nichterwerbsfähige Personen, im Jahre 2000 werden es rund 69 sein.

Entlastung durch Rückgang der Jugendlichen

Das Verhältnis der unter 20jährigen zu den Erwachsenen im erwerbsfähigen Alter wird sich von 54,9 % im Jahr 1975 auf 35,5 % im Jahr 2000 reduzieren. Das heißt, daß von den Erwerbstätigen ein zunehmend geringerer Anteil ihres Einkommens für den Unterhalt von Kindern und Jugendlichen aufzubringen ist. Auch der Anteil der älteren Menschen, deren Unterhalt zu gewährleisten ist, ist 1990 kleiner als 1975, steigt dann aber nach der Jahrhundertwende stark an.

Belastung durch „Überalterung"?

Diese Relationen zeigen zunächst, daß es in keiner Weise berechtigt ist, von einer „Überalterung" oder gar „Vergreisung" der Bevölkerung jetzt oder in naher Zukunft zu sprechen. Dies vor allem auch dann nicht, wenn man die Fortschritte der Medizin berücksichtigt, die den biologischen Prozeß des Alterns zunehmend hinausschieben. Eher ist es eine Frage, ob die soziale Integration des älteren Menschen gelingt.

So kann auch nicht behauptet werden, daß ein höherer Anteil älterer Menschen in einer Gesellschaft Kreativität und Innovation behindere. Dies hängt eher vom Angebot und der Inanspruchnahme ‚lebenslanger' Ausbildung und gezielter Förderung innovativer Kräfte ab.

Das Phänomen „Kinderfeindlichkeit"

Auch wird behauptet, mehr ältere Menschen würden die Kinderfeindlichkeit verstärken. Es ist aber eher anzunehmen, daß Großeltern zunehmend Mütter bei der Erziehung ihrer Kinder entlasten. Im übrigen umfaßt das Phänomen Kinderfeindlichkeit vielerlei: Sie reicht von Kindesmißhandlung zu kinderfeindlichen Rechtsbestimmungen, einer kinderfeindlichen Wohnumwelt, überfüllten Schulklassen und der Mißachtung der kindlichen Persönlichkeit. Diese Mißstände bedürfen der Abhilfe unabhängig von der Altersstruktur der Bevölkerung.

Soziale Sicherung und Altersstruktur

Im Mittelpunkt der Diskussion über den Geburtenrückgang stehen seine Auswirkungen auf die soziale Sicherung. Bei dem in der Bundesrepublik bestehenden Umlageverfahren stammen die Mittel für die Altersversorgung im wesentlichen aus den Beiträgen der Erwerbstätigen. Eine mit der Veränderung des Altersaufbaus eintretende Verschiebung zwischen der erwerbstätigen und der nicht mehr erwerbstätigen Generation verändert bei gegebener Rentenhöhe das verfügbare Einkommen der Erwerbstätigen. Zu berücksichtigen sind aber auch die für die Erziehung der jungen Generation aufzubringenden Kosten. Wie verändern sich diese Komponenten der „Belastung"?

Zunächst stärkere Entlastung durch Geburtenrückgang als Belastung

Der Anteil über 65jähriger Männer wird nach den Vorausschätzungen von 5,7 % im Jahre 1975 auf 5,8 % um die Jahrhundertwende ansteigen, der der über 60jährigen Frauen von 13,1 auf 13,8 % bei einem in diesem Zeitraum bei beiden Geschlechtern steigenden Anteil von Menschen im Alter der Erwerbsfähigkeit. Gleichzeitig geht der Anteil der unter 20jährigen von 29 auf 21 % zurück. In diesem Ausmaß tritt eine Entlastung der Unterhaltspflichtigen ein. Schätzt man aufgrund der Sterblichkeitsverhältnisse, des gegenwärtigen Konsumstandes, der sozialen Sicherung und der für junge und alte Menschen erforderlichen Investitionen den Unterschied in den Gesamtaufwendungen für junge und alte Menschen ab, so ergibt sich, daß es durchschnittlich ein Drittel mehr kostet, um ein Kind bis zum 20. Lebensjahr aufzuziehen als einen Menschen im Alter von 60 und mehr Jahren für den Rest seines Lebens zu versorgen.

Langfristig eintretende Verschiebungen negativ

Diese für die nächsten Jahrzehnte günstige Veränderung der Altersstruktur darf aber nicht über langfristig eintretende Verschiebungen, die sich negativ auswirken können, hinwegtäuschen. Während eine über das Jahr 2000 hinausgehende Vorausschätzung der „Gesamtbelastungsquote" wegen der Unsicherheit der zukünftigen Geburtenentwicklung kaum zu vertreten ist, kann das Verhältnis zwischen erwerbsfähigen und älteren Menschen mit einer geringeren Unsicherheit vorausgeschätzt werden. Die starken Geburtenjahrgänge Anfang der sechziger Jahre treten in den zwanziger Jahren des nächsten Jahrhunderts in das Rentenalter ein. Längerfristig treten wellenförmige Bewegungen auf: Der gegenwärtige Rentenberg wird sich 1980 verringern und 1986 überwunden sein. Nach einer dann bis zum Ende der neunziger Jahre etwa gleichmäßigen Belastung tritt um 2010 ein neuer Rentenberg auf, der sich anschließend bis etwa 2020, jedoch nur geringfügig verringert. Es folgt dann ein neuer Anstieg zu einem dritten, höheren Rentenberg um das Jahr 2030.

Bei kleinerer Zahl Erwerbstätiger höhere Beiträge oder geringere Renten

Unter der Voraussetzung, daß das derzeitige Verhältnis der Altersrenten zu den Arbeitseinkommen bestehen bleiben soll, würde die Entwicklung in den ersten drei Jahrzehnten des nächsten Jahrhunderts zu einer Erhöhung der Beiträge zu den gesetzlichen Rentenversicherungen von gegenwärtig 18 % auf mindestens 27 % führen. Die durch die Verringerung der Geburtenzahlen eingetretene Entlastung der gegenwärtig erwerbstätigen Generation kann für die gleiche Generation im Rentenalter dazu führen, daß keine der Gegenwart vergleichbare Alterssicherung mehr gewährleistet ist, es sei denn, daß eine dann kleinere Zahl von Erwerbstätigen einen größeren Anteil des Einkommens zum Unterhalt der Elterngeneration abzweigen muß.

Altersstruktur aber nur eine Komponente für die Alterssicherung

In diesem Zusammenhang ist allerdings darauf hinzuweisen, daß die Altersstruktur der Bevölkerung nur eine Komponente für die Alterssicherung ist. Andere Komponenten wie die Beteiligung am Erwerbsleben (Anteil erwerbstätiger Frauen, Anteil der Arbeitslosen), Änderungen der Bestimmungen der Altersversorgung (Herabsetzung des Rentenalters), die Entwicklung der wirtschaftlichen Produktivität und die der Löhne und Gehälter können sich relativ kurzfristig verändern und negative oder positive Einflüsse, die aus der Veränderung der Altersstruktur herrühren, verstärken oder abschwächen. Solche Änderungen sind aber in keiner Weise vorauszuschätzen.

Geburtenrückgang und Wirtschaftsentwicklung

Schwierig ist die Beurteilung der Auswirkungen des Geburtenrückgangs auf die Wirtschaftsentwicklung. Bei gegebenem Stand der Technik kann eine kleinere Zahl von Arbeitskräften auch nur ein kleineres Sozialprodukt

erstellen. Der Wohlstand hängt von Pro-Kopf-Größen ab. Aus einer kleineren Wachstumsrate des Sozialprodukts kann solange nichts Negatives über die Wohlstandsentwicklung ausgesagt werden, wie nicht auch das Pro-Kopf-Einkommen weniger stark wächst. Eine solche Auswirkung einer schrumpfenden Bevölkerung ist nicht ohne weiteres gegeben.

Wichtig ist die Entwicklung der Investitionsquote, denn über sie wird der technische Fortschritt und damit die Wohlstandssteigerung verwirklicht. Exakte Aussagen über die Bestimmungsgründe des Investitionsverhaltens der Unternehmer lassen sich aber nicht machen. Eine pessimistische Grundhaltung, die auf der einen Seite das generative Verhalten beeinflußt, könnte auf der anderen Seite auch die stark von Erwartungen bestimmte Investitionsneigung der Unternehmer beeinträchtigen.

Selbstverständlich sind einer Zunahme der Bevölkerung in einem dicht besiedelten Land Grenzen gesetzt. So wird unter anderem die Bewältigung der Umweltprobleme mit zunehmender Bevölkerungsdichte schwieriger. Wenn auch eine Abnahme der Bevölkerung nicht automatisch die Umgebung des Menschen schöner und gesünder macht, so sind umweltschädliche Wirkungen der Industrieproduktion doch weniger nachteilig, wenn mit der Bevölkerungsdichte auch die Dichte des Industriebesatzes abnimmt. Mindestens also langfristig wird die Lösung der Umweltprobleme erleichtert.

Schließlich sei auch vor einer Überschätzung des von einer abnehmenden Bevölkerungszahl ausgehenden Nachfragerückgangs gewarnt. Selbst bei einer stagnierenden oder abnehmenden Bevölkerung kann die Zahl der Haushalte gleichbleiben oder sogar zunehmen infolge der Entstehung zahlreicher Einzelhaushalte von in Ausbildung befindlichen Jugendlichen, alleinlebenden älteren Menschen und der Auflösung größerer Haushalte von zwei oder mehr Generationen, die für sich allein leben wollen. Die Nachfrage nach langlebigen Konsumgütern hängt aber überwiegend von der Zahl der Haushalte ab, weil eine feste Grundausstattung je Haushalt (Heizung, Kühlschrank, Radio-, Fernsehgeräte, Waschmaschinen, auch das Auto) zur Bedürfnisbefriedigung notwendig ist. Der Nachfragerückgang ist deshalb kleiner als der Bevölkerungsrückgang. Die Mobilität von Arbeitskräften und der Bevölkerung allgemein kann bei einem Geburtenrückgang tendenziell zunehmen, da kinderlose oder kleine Familien nicht so sehr an ihren Wohnsitz gebunden sind. Andererseits kann das Ansteigen des Altersdurchschnitts Mobilität vermindern, da ältere Menschen weniger mobil sind. Solche Ambivalenzen erschweren es, die Entwicklung gezielt zu beeinflussen.

Generelle Aussagen über den Zusammenhang zwischen Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung können nicht gemacht werden. Das liegt daran, daß die Bevölkerung nur einer von vielen Faktoren ist, die die Wirtschaftsentwicklung beeinflussen, zumal bei einer, wie in der Bundesrepublik Deutschland, hohen Exportabhängigkeit. Sicher kann nur gesagt werden, daß ein Geburtenrückgang eine hohe Anpassungsfähigkeit der Wirtschaft und der Gesellschaft verlangt, vor allem in den Wirtschaftszweigen, in denen der Rückgang der Kinderzahl zu einer Umstellung der Produktion zwingt. Allerdings ist anzunehmen, daß eine abnehmende Bevölkerung schwerer zu bewältigende Anpassungsprobleme mit sich bringt.

Auswirkungen auf die Familie

Bei der Analyse von Auswirkungen auf die Familie sind drei Dimensionen zu beachten, nämlich die Auswirkung auf die Familie als Gruppe, auf deren einzelne Mitglieder und auf die Beziehungen der Familie zu anderen Institutionen.

Familien werden kleiner. Die Zahl der Familien mit Einzelkindern ist auf fast die Hälfte aller Familien angewachsen. Damit werden die Aufgaben von Erziehung und sozialer Integration von Kindern in den Familien quantitativ — wenn auch nicht unbedingt qualitativ — reduziert. Ob die innere Stabilität einer Familie mit mehreren Kindern größer ist, läßt sich an der Scheidungshäufigkeit statistisch nicht nachweisen. Positiv zu vermerken ist, daß sich die Familie gegen gesellschaftliche Umwälzungen als lebensfähig erwiesen hat. Die Verkleinerung der Familie führt nicht zwangsläufig zu partnerschaftlichen Beziehungen zwischen den Ehepartnern oder zwischen Eltern und Kindern. Patriarchalische Elemente haben sich vor allem in bäuerlichen Familien, aber auch in Arbeiterfamilien als relativ resistent erwiesen. Dennoch ist anzunehmen, daß bei einer Verkleinerung der Familie „Liebe als Integrationsmedium" im Vergleich zu ökonomischen Bindungen an Gewicht gewinnt.

Die Situation von Einzelkindern

Die Situation von Einzelkindern muß behutsam beurteilt werden, weil die wenigen vorliegenden Untersuchungen zur Frage der pädagogischen Relevanz quantitativer Familienstrukturen darauf hindeuten, daß der Einfluß der Kinderzahl der Familie auf die Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit kaum eindeutig beantwortet werden kann. Tendenziell nimmt das Autoritätsgefälle in der Kleinfamilie ab. Im Hinblick auf den häufig einseitigen Bezug des Kindes zu den Erwachsenen, den geringeren Sozialerfahrungen in der Altersgruppe, der fehlenden Geschwistererfahrung weist die Kleinfamilie, vor allem die Ein-Kind-Familie, eher Nachteile als Vorteile auf. Als positiv erweist sich die stärkere Zuwendung und Förderung des Kindes in der Ein- und Zwei-Kind-Familie. Eine geringere Kinderzahl erlaubt es den Eltern eher, bessere

Bedingungen für das Aufziehen sowie für die Bildung und Ausbildung der Kinder zu schaffen.

Durch die Erwerbstätigkeit der Mutter scheint die Struktur der Familie und die Sozialisation des Kindes nach neuerer Forschung weniger beeinträchtigt, als zunächst angenommen. Vor allem die Betreuungssituation der Kinder stellt sich besser als erwartet dar, wobei vornehmlich die Großeltern einspringen. Dennoch sind erwerbstätige Mütter sicher nachhaltig verunsichert, ob sie den Ansprüchen ihrer Kinder gerecht werden können, wobei aus dieser Verunsicherung zusätzliche Probleme entstehen können.

Die Tatsache, daß mehr gewünschte Kinder geboren werden, beeinflußt die Zuwendung zum Kind und damit die Entwicklung seiner Persönlichkeit positiv.

Keine Abnahme der Außenkontakte bei kleineren Familien

Die Außenkontakte der Familie im weiteren familiären wie im öffentlichen Bereich scheinen durch eine Reduktion auf eine kleine Familie nicht abgenommmen zu haben. Eher sind hier neue Formen der Kommunikation sowohl mit der älteren Generation wie im öffentlichen Leben entstanden. Letzteres hängt vor allem mit dem veränderten Rollenverständnis der Ehepartner zusammen, in dem auch die Frau wachsendes politisches, kulturelles und gesellschaftliches Engagement verwirklichen kann.

5.8 Zusammenhänge zwischen Familien- und Bevölkerungspolitik

Begriff Bevölkerungspolitik

Unter Bevölkerungspolitik versteht man zielgerichtetes Handeln zum Zwecke der planmäßigen Beeinflussung demographischer Tatbestände wie Größe, Altersaufbau, regionale Verteilung und Wachstumsintensität der Bevölkerung. Die strategischen Zielkomponenten für bevölkerungspolitische Maßnahmen sind Fruchtbarkeit, Sterblichkeit und Wanderungen. Insofern kann die seit 1953 mit einem eigenen politischen Ressort vertretene Familienpolitik nicht identisch mit Bevölkerungspolitik sein, wenn auch die Zielgruppe „Familie" für beide gleich ist. Bisher hat jeder Familienminister ausdrücklich darauf hingewiesen, daß Familienpolitik nicht Bevölkerungspolitik sei. Andererseits wird, auch von Abgeordneten des Bundestages, die Auffassung vertreten, Familienpolitik schließe Bevölkerungspolitik ein, man brauche daher für Bevölkerungsfragen keinen eigenen Politikbereich.

Familienpolitik ist nicht Bevölkerungspolitik

Eine solche Vernachlässigung der Bevölkerungspolitik ist aber nicht zu vertreten, da eine große Zahl von Maßnahmen in anderen Politikbereichen auch Auswirkungen auf die Bevölkerungsentwicklung haben, deren Nichtbeachtung zu unerwünschten Entwicklungen führen kann. Von einer Bevölkerungspolitik abzusehen ist gleichbedeutend mit dem Treibenlassen einer Entwicklung, bei dem man zwar die freie Entscheidung der Bürger geltend machen und sich auf Anpassungsstrategien beschränken kann, jedoch auf eine Rahmensteuerung, wie sie in vielen anderen Politikbereichen selbstverständlich ist, ohne Not verzichtet. Ein solcher Verzicht ist aber bei der Bedeutung des Bevölkerungstrends für das gesellschaftliche und staatliche Leben nicht vertretbar.

Gründe für die Vernachlässigung der Bevölkerungspolitik

Es gibt eine Reihe von Gründen für diese weitgehende Zurückhaltung:

— Der Mißbrauch der Nationalsozialisten führte dazu, daß Bevölkerungspolitik schlechthin mit nationalsozialistischen Ideen gleichgesetzt wird. Daß diese nationalsozialistische Vergangenheit in der Bundesrepublik nicht bewältigt ist, zeigen die im Ausland für selbstverständlich und notwendig gehaltenen bevölkerungspolitischen Diskussionen.

— Bevölkerungspolitik ist eine Langzeitpolitik. Der Politiker wird somit den Erfolg seiner Maßnahmen nur selten politisch nutzen können. Der Wähler andererseits wird nicht leicht von der Notwendigkeit einer so weit in die Zukunft reichenden Politik, die den Einsatz großer Mittel erfordert, zu überzeugen sein.

— Einzelmaßnahmen werden eine erwünschte Änderung des generativen Verhaltens nicht bewirken können. Entwickelt und mit anderen Politikbereichen abgestimmt werden müßte ein Maßnahmenbündel, für das niemand aber eine Erfolgsgarantie geben kann. Wenngleich solche Unsicherheiten der Wirkung von Maßnahmen zweifellos auch in anderen Politikbereichen bestehen, fallen sie bei einer aus anderen Gründen als problematisch angesehenen Bevölkerungspolitik stärker ins Gewicht.

— Schließlich ist die Legitimität bevölkerungspolitischen Handelns nicht unbestritten. Es solle, so wird argumentiert, dieser Intimbereich des menschlichen Lebens von staatlicher Einwirkung unberührt bleiben. Wenn aber gesellschaftliche und individuelle Interessen kollidieren und dadurch der Bestand und das Wohlergehen des Gemeinwesens gefährdet werden kann, sollte der Staat die Entwicklung der Bevölkerungszahl nicht ohne übergeordnete Zielsetzungen sich selbst überlassen.

Legitimität bevölkerungspolitischen Handelns

Erfolgt Bevölkerungspolitik nur über eine integrierte Rahmensteuerung des Bevölkerungsprozesses, ohne die Entscheidung einzelner Ehepaare zwangsweise zu reglementieren, so ist die Legitimität und Notwendigkeit einer Bevölkerungspolitik zu bejahen.

Stellungnahmen der Bundesregierung zu Fragen der Bevölkerungsentwicklung

Die Bundesregierung sah sich in den letzten Jahren verschiedentlich veranlaßt, zu Fragen der Bevölkerungsentwicklung Stellung zu nehmen (Antworten auf Anfragen der CDU/CSU und auf die Anfrage der Vereinten Nationen über Bevölkerungsfragen). Aus den Stellungnahmen läßt sich erkennen, daß die Bundesregierung die gegenwärtige Wachstumsrate der Bevölkerung für zu niedrig und deshalb nicht zufriedenstellend hält. Diese Wachstumsrate habe zwar kurz- und mittelfristig keine negativen Auswirkungen, wohl aber werden

auf längere Sicht Probleme in verschiedenen Richtungen gesehen. Eine formulierte Politik, um die Auswirkungen der Fruchtbarkeit auf die Wachstumsrate der Bevölkerung zu beeinflussen, liege nicht vor. Die in Angriff genommenen Arbeiten an Leitvorstellungen würden sich an der freiheitlichen und sozialen Rechtsordnung der Bundesrepublik orientieren. Daß die sich abzeichnende Entwicklung der deutschen Bevölkerung Anlaß zu größten Besorgnissen gibt, diese Auffassung der Opposition teilt die Regierung nicht, weshalb sie auch übereilte Maßnahmen nicht für angebracht hält. Der Orientierung an der freiheitlichen Rechtsordnung entspricht die Betonung des Menschenrechts der freien Entscheidung über die Zahl der Kinder. 1975 war die Bundesregierung der Auffassung, der Zeitpunkt zum Einsatz direkter bevölkerungspolitischer Maßnahmen sei noch nicht gekommen; 1976 erklärte sie, es als ihre Aufgabe anzusehen, die bevölkerungsrelevanten Auswirkungen von Maßnahmen in den verschiedenen Politikbereichen künftig verstärkt zu beachten. Diesen vorsichtig abwägenden Stellungnahmen ist zwar noch keine bevölkerungspolitische Leitlinie zu entnehmen, wohl aber ein wachsendes Problembewußtsein. Die auch von der Bevölkerungswissenschaft bisher nicht auszuräumenden Unsicherheiten in der Beurteilung der Ursachen und Auswirkungen von Änderungen des generativen Verhaltens sollen weiter erforscht, auch solle geprüft werden, ob finanzielle Aufwendungen die erhofften Wirkungen bringen (inzwischen ist in einigen Ländern mit Modellversuchen dieser Art begonnen worden).

Die immer deutlicher abzusehenden Folgen eines weiteren Geburtenrückgangs werden sicherlich zu einer breiteren und offeneren Diskussion dieser Fragen zwingen.

Keine weitere Bevölkerungszunahme wünschenswert

In der öffentlichen Diskussion um den Geburtenrückgang stehen bisher seine konkreten Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum, das Lebensniveau und die Sorge um die Aufrechterhaltung der Rentenzahlungen im Vordergrund. Es gibt allerdings kaum ernst zu nehmende Verfechter der Auffassung, daß die Bevölkerung wieder auf lange Sicht und über lange Zeiträume stetig wachsen müsse. Das Argument, die Selbstbehauptung der Industrieländer mache ein Wachstum ihrer Bevölkerung notwendig, trifft nicht zu, weil Selbstbehauptung nicht in erster Linie auf der Quantität der Menschen, sondern auf ihren Eigenschaften beruht.

Allmähliche Bevölkerungsabnahme kann auch positiv beurteilt werden, gleichwohl ist Bevölkerungspolitik notwendig

Ernst zu nehmen sind Auffassungen, daß eine allmähliche Bevölkerungsabnahme positiv zu beurteilen sei, weil eine hohe Bevölkerungsdichte zu Zwängen im menschlichen Zusammenleben führe, die Persönlichkeitsentwicklung beeinträchtige und Aggressionen verursache. Teilt man diese Auffassung, so wäre Bevölkerungspolitik gleichwohl nicht unnötig, da ein sich beschleunigender Schrumpfungsprozeß negative Auswirkungen auslösen würde und daher einer Steuerung bedarf. Ein Schrumpfungsprozeß wird Sogwirkungen auf menschenreichere Gebiete in anderen Ländern ausüben. Wird der für den EG-Raum geltende Grundsatz der Freizügigkeit nicht aufgegeben, wird es zu Wanderungen über die Bundesgrenzen kommen und es müßten dann Maßnahmen getroffen werden, um die bekannten Schwierigkeiten des Zusammenlebens von Menschen verschiedener Sprache und Kultur zu vermeiden. Bevölkerungspolitik würde zunehmend Wanderungspolitik und Politik der Integration sein müssen.

Erhaltung des Bevölkerungsbestandes als mögliche politische Leitlinie

Da sowohl eine wachsende als auch eine schrumpfende Bevölkerung Schwierigkeiten verursacht, bietet sich als politische Leitlinie eine Erhaltung des Bevölkerungsbestandes an. Es ist das vieldiskutierte Konzept des Null-Wachstums. Da Bevölkerungsprozesse aber, wie dargelegt, nicht kurzfristig steuerbar sind, widersprechen kurzfristige Abnahmen und Zunahmen der Bevölkerung in bestimmten Zeitabschnitten nicht diesem Ziel, wenn langfristig die Bevölkerungszahl erhalten bleibt.

Wie müßte sich die Kinderzahl in den Familien ändern, um eine Stabilisierung der Bevölkerungszahl zu erreichen?

Um eine Stabilisierung der Bevölkerungszahl zu erreichen, müßte sich die Kinderzahl in den Familien ändern. Die folgende Gegenüberstellung zeigt, wie sich die im Jahre 1975 geborenen 140 Kinder je 100 Ehen auf diese Ehen verteilen und wie sie sich beispielsweise verteilen müßten, wenn man mit 220 Kindern je 100 Ehen die Erhaltung der Bevölkerungszahl gewährleisten wollte.

Tabelle II

Ehen nach der Kinderzahl bei der Geburtenhäufigkeit 1975 und einem Modell des generativen Verhaltens für 220 Kinder je 100 Ehen mit Vergleichszahlen für 1966

Ehen nach der Kinderzahl			
Ehen . . .	1975 [1]	Modell [2]	1966 [4]
ohne Kinder	24	15	15
mit 1 Kind	31	5	18
2 Kindern	33	35	31
3 Kindern	10	35	20
4 oder mehr Kindern	2	10 [3]	16
zusammen . . .	100	100	100

[1] Bei der Geburtenhäufigkeit im Jahr 1975
[2] Modell des generativen Verhaltens für 220 Kinder je 100 Ehen
[3] Nur Ehen mit vier Kindern
[4] Bei einer Gesamtzahl von 218 Kindern je 100 Ehen

Quelle: K. Schwarz, Gründe des Geburtenrückgangs 1966 bis 1975 und für „Null-Wachstum" erforderliche Kinderzahl der Ehen. In: Wirtschaft und Statistik 6/1977, S. 378 und ergänzende Berechnungen des Statistischen Bundesamtes.

Wollte man eine für die Erhaltung des Bevölkerungsbestandes notwendige Kinderzahl von 220 pro 100 Ehen erreichen, so müßten sich die Kinder wie folgt auf die Ehen verteilen: Die Zahl der kinderlosen Ehen müßte sich verringern von 24 % im Jahr 1975 auf etwa 15 %. Auch der Anteil der Ehen mit nur einem Kind müßte sich von 1975 31 % auf 5 % vermindern. Bei einem mit rd. einem Drittel etwa gleichbleibenden Anteil von Zwei-Kinder-Familien müßten wieder weit mehr Familien, etwas über ein Drittel, drei Kinder und 10 % vier Kinder haben. Bei diesen Annahmen würden Verhältnisse wieder hergestellt, wie sie Mitte der sechziger Jahre in der Bundesrepublik bestanden haben.

Maßnahmen mit dem Ziel der Erhöhung der Geburtenzahl

Maßnahmen mit dem Ziel der Erhöhung der Geburtenzahl müßten bei den Familien einsetzen, die schon ein oder zwei Kinder haben. Bei diesen Familien müßte der Wunsch nach einem weiteren Kind geweckt werden. Zur Verwirklichung dieses Wunsches müßten dann die wirtschaftlichen und sozial-kulturellen Voraussetzungen geschaffen werden. Die Eltern müßten zu diesem Zweck langfristig die Gewißheit haben, nicht jahrelang materielle Benachteiligungen hinnehmen zu müssen. Da der Grad des aus verschiedenen Untersuchungen aufgedeckten „Ein-Kind-Schocks" wesentlich von der Informiertheit über die neuen Anforderungen, die ein Kind stellt, bestimmt wird, muß die Information bereits vor der Geburt erfolgen. Notwendig ist daher eine adressatenspezifische und, bezogen auf die erreichte Phase des Familienzyklus, auch phasenspezifische Ausgestaltung der familien- und kindbezogenen Maßnahmen.

6 Leistungen der öffentlichen Hand für Familien

6.1 Aufwendungen für die nachwachsende Generation

Arbeitsteilung zwischen Familie und öffentlicher Hand

Eltern und Gesellschaft teilen sich die Aufgabe, die nachwachsende Generation aufzuziehen. Die von ihnen für die nachwachsende Generation gemachten Aufwendungen beliefen sich 1974 nach einer Untersuchung des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen beim Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit auf etwa 157 Mrd. DM. Rechnet man den Wert der Arbeitsleistung der Familie — vorwiegend der Mutter — bewertet nach der durchschnittlichen Entlohnung von Frauen im Erwerbsleben von 7,88 DM/Stunde 1974 hinzu, erhöht sich der Aufwand auf 319 Mrd. DM im Jahre 1974.

Von diesem Betrag entfielen auf die öffentliche Hand (einschließlich Wohlfahrtsverbände und andere private Träger) 84 Mrd. DM, von denen 37 Mrd. DM an die Familien in Form von Einkommensübertragungen gezahlt wurden. Sie waren dazu bestimmt, die mit dem Aufziehen von Kindern für die Familien verbundenen Belastungen zu erleichtern (familienunterstützende Maßnahmen). Die restlichen 47 Mrd. DM bestanden in kollektiv von der öffentlichen Hand angebotenen Gütern und Dienstleistungen. Der Staat übernahm damit Aufgaben, die früher weitgehend nur von der Familie getragen oder überhaupt nicht wahrgenommen wurden.

Die Tabelle III faßt diese Aufwendungen zusammen. Nicht enthalten sind Leistungen, die direkt von den Kirchen, also nicht über die konfessionellen Wohlfahrtsverbände und von privaten Trägern, soweit sie nicht durch Staatszuschüsse finanziert werden, erbracht werden. Die Leistungen dürften also noch um einige Milliarden DM höher liegen.

Tabelle III

Die Aufwendungen der öffentlichen Hand und der Familien für die nachwachsende Generation 1974

Leistungsträger	Form der Leistung: individuell	Form der Leistung: kollektiv	Gesamt
	Mrd. DM	Mrd. DM	Mrd. DM
Private Haushalte	73[2]	—	73
Öffentliche Hand[1]	37	47	84
Gesamt ...	110	47	157

[1]) Einschließlich der Wohlfahrtsverbände und anderer privater Zuwendungsempfänger

[2]) Ohne den mit 162 Mrd. DM zu bewertenden Zeitaufwand

Quelle: Aufwendungen für die nachwachsende Generation, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen beim Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit, unveröffentlichtes Manuskript 1978

Die in Tabelle III ausgewiesenen Leistungen von 157 Mrd. DM machten 1974 18 % des Nettosozialprodukts zu Marktpreisen aus. Da hierin die nicht zurechenbaren Staatsleistungen für die Verteidigung, die innere Sicherheit, die Rechtspflege usw. nicht enthalten sind, ist der tatsächliche Anteil der Aufwendungen für die nachwachsende Generation um einige Prozentpunkte höher. Bei Einbeziehung des Zeitaufwands der Familien würde sich der Anteil am Nettosozialprodukt, auch wenn man dieses um den Geldwert des Zeitaufwands erhöhen würde, allerdings erheblich vergrößern.

Der Anteil der von den Familien aufgebrachten Leistungen hängt davon ab, welche Aufwendungen für die nachwachsende Generation in die Berechnungen einbezogen werden. Geht

man von den Geldausgaben der Familien für Kinder aus (Spalte 1 der Tabelle III), so haben die Familien fast zwei Drittel der Kosten zu tragen. Das mit der Reform des Kindergeldes gesteckte Ziel, die Familien von etwa der Hälfte der Kinderkosten zu entlasten, ist also bei weitem nicht erreicht worden. Diese Tatsache wird auch durch das Verhältnis zwischen den Aufwendungen der Familien für ein Kind und den öffentlichen Hilfen bestätigt.

Nach der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe von 1973 haben die Familien für ein Kind im Monat durchschnittlich 437 DM ausgegeben, das heißt auf 1978 hochgerechnet etwa 600 DM. Das Kindergeld beträgt demgegenüber je nach der Ordnungszahl der Geburt nur 50, 80 bzw. 150 DM je Kind und Monat. Da 1978 [1]) bei einem Haushaltsnettoeinkommen zwischen 1 600 und 2 000 DM im Monat in Familien mit drei Kindern die Ausgaben für ein Kind noch etwa 320 DM betragen, müssen die Eltern auch bei kleinerem Einkommen noch einen erheblichen Teil der Kinderkosten selbst finanzieren. Die durchschnittliche Arbeiterfamilie wendet 1978 etwa 520 DM für die Lebenshaltungskosten eines Kindes auf. Auch wenn man zusätzliche Leistungen durch Wohngeld und Ausbildungshilfen miteinbezieht, erreichen die staatlichen Leistungen selbst für die dritten und weiteren Kinder kaum die Fünfzigprozentmarke.

Einkommensausfall bei Müttern infolge Aufgabe der Erwerbstätigkeit

In den bisherigen Ansätzen wurde noch nicht berücksichtigt, daß neben den zusätzlichen Kosten durch die Geburt eines Kindes in vielen Fällen ein Einkommensverlust durch die Aufgabe der Erwerbstätigkeit der Frau eintritt. Geht man in Übereinstimmung mit der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe und dem Mikrozensus davon aus, daß auf die Frau in den Familien, in denen sie erwerbstätig ist, etwa 25 bis 30 % des gemeinsamen Haushaltseinkommens entfällt, hätte das 1974 zu einem kinderbedingten Einkommensausfall in den Familien von 45 Mrd. DM geführt, der sich bis 1978 auf fast 60 Mrd. DM erhöht haben dürfte. Er ist also viermal so groß wie die Leistungen des Staates an die Familien nach dem Kindergeldgesetz. Der relativ niedrige Beitrag der erwerbstätigen Ehefrau zum Haushaltseinkommen ist einerseits durch die niedrigere Entlohnung der Frauenarbeit bedingt, beruht andererseits aber auch auf dem hohen Anteil von Teilzeitarbeit von erwerbstätigen Müttern, der etwa 50 % beträgt. Es sei außerdem darauf hingewiesen, daß nur die heute nicht erwerbstätigen Mütter in die Einkommensausfallberechnung einbezogen wurden — etwa 38 % sind erwerbstätig — und die Altersgrenze der Kinder bei 15 Jahren angesetzt wurde, weil ältere Kinder nur bedingt als Grund für einen Verzicht auf Erwerbstätigkeit angesehen wurden. Würde man davon ausgehen, daß ohne Kinder in größerem Umfang Vollzeittätigkeiten gewählt würden, würde das Durchschnittseinkommen der Frau und damit auch der kinderbedingte Einkommensausfall um mindestens 15 bis 20 % höher anzusetzen sein.

Die Maßnahmen der öffentlichen Hand für Kinder können allerdings mit Hilfe der bisher erörterten Globalzahlen und Relationen nicht befriedigend beurteilt werden. Dazu sind detaillierte Untersuchungen für die einzelnen Leistungen zugunsten der Familien und Kinder notwendig.

6.2 Die Entlastung der Familien von den Kosten des Unterhalts von Kindern

Kindergeld

Die Kindergeldreform erhöhte die Leistungen des Staates (Steuerfreibeträge in der Einkommensteuer, Kindergeld und Kinderzuschläge im öffentlichen Dienst) in Höhe von 14,0 Mrd. DM im Jahre 1974 auf 18,1 Mrd. DM 1975. Dieser Sprung um etwa 4 Mrd. DM nach oben stellt isoliert gesehen eine erhebliche Verbesserung der materiellen Lage der Familien mit Kindern dar. Berücksichtigt man jedoch, daß die Leistungen in den vorhergehenden Jahren während einer Zeit starker nominaler und realer Einkommenserhöhungen eingefroren waren, bedeutet dieser Sprung nur das Nachholen einer vorher längst fällig gewesenen Anpassung. Ein Vergleich des Anteils der Entlastungen am Erwerbseinkommen der Familien im Zeitablauf bestätigt dies. Der reale Wert der Entlastungen (ohne öffentlichen Dienst) hatte 1965 5,7 % betragen und war dann bis 1974 ständig bis auf 2,9 % abgesunken und 1975 durch den erwähnten Sprung auf 4,3 % angestiegen.

Dieses Zurückbleiben der Leistungen macht deutlich, wie wichtig eine laufende Anpassung der Leistungen an die Einkommensentwicklung (Dynamisierung) ist. Solange Ermäßigungen für Kinder in der Einkommensteuer gewährt wurden, erhöhte sich infolge des mit steigendem Einkommen verbundenen Hineinwachsens in höhere Progressionsstufen die Entlastung automatisch, so daß die derzeitige Lage in dieser Hinsicht noch ungünstiger als früher ist. Das Kindergeld ist eine der wenigen auch quantitativ wichtigen Sozialleistungen, die von der Dynamisierung noch ausgenommen sind. Da es sachliche Gesichtspunkte dafür nicht gibt, kann daraus nur geschlossen werden, daß entweder der Stellenwert der Familie in der Politik nicht groß ist oder, wenn nach dem Prinzip verfahren wird, daß derjenige am meisten erhält, der am lautesten schreit, daß die Familien über keinen so wirksamen Anwalt ihrer Interessen verfügen wie andere Gruppen der Bevölkerung.

Noch immer zersplitterte Leistungen

Die mit der Kindergeldreform angestrebte Vereinheitlichung der Leistungen wurde nur für Steuerermäßigungen und Leistungen nach dem Bundeskindergeldgesetz erreicht. Die Zer-

[1]) Auf 1978 fortgeschriebene Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1973.

splitterung der Leistungen bei den Kinderzuschlägen ist in wichtigen Bereichen der sozialen Sicherung und im öffentlichen Dienst (Ortszuschläge) bestehen geblieben. Durch die aufgrund des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 30. März 1977 notwendig gewordene beamtenrechtliche Neuregelung besteht die Gefahr, daß die allgemeinen Leistungen für Kinder und die für Angehörige des öffentlichen Dienstes noch weiter auseinanderklaffen werden. Eine Berechtigung für abweichende Regelungen besteht nur in unvollständigen Familien, um die dort bestehenden erschwerten Bedingungen für das Aufziehen von Kindern auszugleichen, und bei Sozialhilfeleistungen, die die vollen Kinderkosten abdecken müssen.

Unangemessen hohe steuerliche Entlastungen für Ehefrauen bei hohem Einkommen

Auch nach der Erhöhung der Leistungen für Kinder durch die Kindergeldreform von 1975 besteht ein Mißverhältnis zwischen den steuerlichen Entlastungen, die für die Ehefrau gewährt werden, und den Hilfen für Kinder. 1975 gab es 9,6 Millionen Ehefrauen und 17,4 Millionen von den Eltern zu unterhaltende Kinder. Die Leistungen für Kinder betrugen im gleichen Jahr 18,1 Mrd. DM; für Ehefrauen wurde fast der gleiche Betrag (17,8 Mrd DM) aufgewendet, obwohl sie durch die Hausarbeit und gegebenenfalls durch eine außerhäusliche Erwerbstätigkeit die Haushaltsführung nicht unerheblich erleichtern. Das Verhältnis zwischen den Leistungen sollte deshalb zugunsten der Kinder verschoben werden.

6.3 Die Förderung der Wohnungsversorgung von Familien

Unterschätzung einer ausreichenden Wohnung

Bis 1973 hat sich, wie die Auswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe zeigt, die wohnungsmäßige Unterversorgung im Durchschnitt aller Familien zwar von 38 % auf 26 % deutlich verringert. Davon sind jedoch nur die kinderlosen Familien und die Familien mit ein und zwei Kindern betroffen; die Wohnungsversorgung der Familien mit drei und mehr Kindern hat sich nicht verbessert. Von diesen Familien haben nach wie vor 50 % und mehr als unterversorgt zu gelten.

Obwohl die Unterversorgung der Familien mit zunehmender Kinderzahl stärker als mit abnehmendem Einkommen zunimmt und diese Tatsache vom Wissenschaftlichen Beirat für Familienfragen in seinem Gutachten „Familie und Wohnen" mit aller Deutlichkeit herausgestellt worden war, hat die Regierung in der ab 1. Januar 1978 in Kraft getretenen Wohngeldnovelle keine gezielten Verbesserungen für größere Familien vorgesehen und auch die vom Gesetzgeber vorgenommenen Änderungen haben im Rahmen der finanziellen Beschränkungen zu keiner spürbaren Verbesserung geführt.

Unbefriedigende Entlastung durch das Wohngeld

Die Tabelle IV weist in der Spalte: „Selbstbeteiligungsquote" aus, daß den Familien mit mehreren Kindern trotz Wohngeldzahlung zugemutet wird, einen Anteil von etwa 20 % ihres Einkommens für Mieten aufzubringen. Auch bei Beziehern kleiner Einkommen sinkt der Anteil höchstens bis auf etwa 17 bis 18 %. Eine unabhängig von Kinderzahl und Einkommen gleichbleibende Selbstbeteiligungsquote widerspricht jedoch der mit abnehmendem Einkommen und steigender Kinderzahl sich vermindernden Leistungsfähigkeit. Die zugemutete Selbstbeteiligungsquote sollte deshalb gegen Null gehen, wie dies der in der Tabelle IV ebenfalls wiedergegebene Vorschlag des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen in seinem Gutachten: „Familie und Wohnen" vorsieht.

Familienfeindliche Objektförderung

Die Nachteile einer unzureichenden Berücksichtigung von Kindern in der Wohngeldgesetzgebung werden durch die Mängel der daneben bestehenden Objektförderung (sozialer Wohnungsbau) noch verstärkt:

— Das Festhalten von Einkommensbeziehern, deren Einkommen längst über die Förderungsgrenze für Sozialwohnungen hinausgewachsen ist, an den billigen Sozialwohnungen blockiert diese Wohnungen für denjenigen Bevölkerungskreis, zum Beispiel für junge Familien mit Kindern, für den sie in erster Linie bestimmt sind.

— Die Diskrepanz zwischen dem zum Bezug einer Sozialwohnung berechtigten Personenkreis und den verfügbaren Sozialwohnungen führt dazu, daß viele Berechtigte keine verbilligte Wohnung erhalten können. Die Einkommensgrenze für den Anspruch auf eine Sozialwohnung war so festgesetzt, daß bis zu drei Viertel der Einkommensbezieher mit ihrem Einkommen unter dieser Grenze lagen. Der Anteil der Sozialwohnungen am Wohnungsbestand beträgt aber nur 25 bis 30 %, beim Neuzugang von Wohnungen war er zeitweise sogar noch niedriger. Die Vermieter von Sozialwohnungen können also unter den nicht homogenen Bewerbern diejenigen auswählen, die ihnen am besten geeignet erscheinen. Sie sehen in Familien mit mehreren Kindern oder mit niedrigen Einkommen unangenehme Mieter oder fürchten ein Mietrisiko. Damit werden gerade diejenigen Bevölkerungskreise nicht ausreichend berücksichtigt, die auf eine billige Wohnung am dringendsten angewiesen sind. An diesem Zustand hat auch wenig geändert, daß der Staat sich bemüht hat, spezielle Programme für den Bau von Wohnungen für kinderreiche Familien durchzuführen.

— Die Mieten in Sozialwohnungen sind Kostenmieten. Da die Baukosten im Zeitablauf stark gestiegen sind, sind ältere Wohnungen erheblich billiger als neuere. Die Preis-

differenz kann nur zum kleinen Teil durch eine bessere Ausstattung der Wohnungen in jüngeren Baujahrgängen erklärt werden. Die jungen Familien, die die stärkste Gruppe der Nachfrager auf dem Wohnungsmarkt darstellen, sind wegen des Festhaltens der Mieter an den billigen Sozialwohnungen älterer Baujahrgänge in erster Linie auf teure Neubauwohnungen angewiesen, obwohl ihr Einkommen in der Aufbauphase häufig noch relativ niedrig ist. Sie wählen deshalb kleine Wohnungen, weil sie größere nicht finanzieren können. Im Laufe einiger Jahre hat sich aufgrund der zwischenzeitlich eingetretenen Einkommenserhöhungen die Miete auf einen im Verhältnis zum Einkommen als erträglich angesehenen Anteil ermäßigt. Aber wenn inzwischen Kinder geboren sind, ist die Wohnung zu klein. Die erste Möglichkeit für die Familien besteht darin, trotzdem in der für die vergrößerte Familie zu kleinen Wohnung zu bleiben. Sie scheuen davor zurück, noch ein zweites Mal die Einschränkungen auf sich zu nehmen, die mit dem erneuten Bezug einer zum teuersten Neubaujahrgang gehörenden größeren Wohnung verbunden sind. Die Alternative auf billigere Wohnungen auszuweichen, die entweder längere Anfahrtswege (Zeitbedarf) zum Arbeitsort erfordern, weil sie außerhalb des Stadtgebietes liegen, oder aber qualitativ schlechter ausgestattet sind (kein Bad, Ofenheizung usw.) wird wegen der damit verbundenen Nachteile, auch nur von einem Teil der Kinderfamilien ergriffen. Diese Bedingungen auf dem Wohnungsmarkt stellen einen wichtigen Grund für die wohnungsmäßige Unterversorgung jüngerer Familien mit Kindern dar. Durch die Marktspaltung in frei finanzierte und Sozialwohnungen ist die Mobilität auf dem Wohnungsmarkt gerade zu Lasten der einkommensschwächeren Familien entscheidend beeinträchtigt worden.

Die zweite Möglichkeit der Familien, dem Zwang zu entgehen, erneut eine teure Neubauwohnung beziehen zu müssen, liegt in dem Verzicht auf weitere Kinder. In diesem Fall wird nicht die Wohnung der Kinderzahl, sondern die Kinderzahl der Wohnung angepaßt. Wenn auch das Gewicht dieses Faktors auf das Geburtenverhalten nicht exakt zu bestimmen ist, so steht doch fest, daß von der bisher praktizierten Form des sozialen Wohnungsbaus eine starke Tendenz zur Beschränkung der Kinderzahl ausgeht. Der starke Geburtenrückgang, der die Volkswirtschaft in der Zukunft vor schwierige Anpassungsprobleme stellt, ist deshalb ein weiterer wichtiger Grund, die Objektförderung im Wohnungsbau zugunsten eines Ausbaues des Wohngeldes möglichst bald aufzugeben.

6.4 Ausbildungsförderung

Unzureichende Abstimmung der Leistungen zur Ausbildungsförderung

Die dritte wichtige monetäre Sozialleistung für Familien ist die Ausbildungsförderung. Sie erfolgt auf drei Wegen: 1. für die allgemeine Ausbildung durch das Bundesausbildungsgesetz (BAföG), 2. für eine berufliche Ausbildung, Fortbildung und Umschulung durch das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) und 3. unabhängig von der Form werden in der Einkommensteuer unter bestimmten Voraussetzungen Ermäßigungen für die eigene Ausbildung oder die Ausbildung von Kinder gewährt.

Die Tabelle V (auf Seite 56) zeigt, wie viele Auszubildende 1976 die geförderten Bildungseinrichtungen besuchen und welche Einrichtungen nach welchem Gesetz gefördert werden.

Von den insgesamt vorhandenen 11,8 Millionen Schülern und Studenten kommen nur 2,1 Millionen — das entspricht knapp 20 % — für die Förderung infrage. Dieser geringe Anteil ergibt sich daraus, daß in den allgemeinbildenden Schulen, auf die der größte Teil der Auszubildenden entfällt, die Förderung generell erst von der 11. Klasse ab einsetzt. Die auf Altersjahrgänge abgestellte Abgrenzung in der Tabelle V entspricht zwar nicht genau der tatsächlichen Abgrenzung. Die Größenordnungen werden aber richtig ausgewiesen. Der Hauptfehler bei der altersmäßigen Abgrenzung besteht darin, daß die Förderung bisher nicht mit der Beendigung der allgemeinen Schulpflicht einsetzt, das heißt zu dem Zeitpunkt, bei dem es darauf ankommt, für bildungsbenachteiligte Gruppen, wie sie überwiegend in der Hauptschule zu finden sind, einen zusätzlichen Anreiz für den Besuch weiterqualifizierender Bildungseinrichtungen zu geben. Zu den in der Tabelle V ausgewiesenen Schülern und Studenten kommen noch etwa 1,3 Millionen Jugendliche, die in einem beruflichen Ausbildungsverhältnis stehen (Lehrlinge), deren Ausbildung grundsätzlich ebenfalls gefördert werden kann.

Insgesamt wurden 1976 von diesen in Ausbildung stehenden Jugendlichen 685 000 gefördert, das heißt etwa 33 %, der von Alter und Art der Berufsausbildung infrage kommenden. Dazu kommen noch etwa 100 000 Jugendliche, die im Rahmen der Kriegsopferversorgung und der Sozialhilfe Ausbildungshilfe erhalten. Die Aufwendungen der öffentlichen Hand zur Ausbildungsförderung für diesen Personenkreis beliefen sich 1976 auf etwa 3,3 Mrd. DM. Davon entfiel der ganz überwiegende Teil — 2,7 Mrd. DM — auf Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz. In dieser Höhe wurden die Eltern dieser Jugendlichen, die ganz überwiegend noch von den Eltern zu unterhalten sind, von Kosten der Ausbildung und der Lebenshaltung entlastet.

Zusätzlich wird eine berufliche Fortbildung und Umschulung durch die Bundesanstalt für

Tabelle IV

Der Mietanteil ohne und mit Wohngeld aus Haushaltsnettoeinkommen nach Einkommenshöhe, Familienstand und Anzahl der im Haushalt lebenden Personen 1978

Monatl. Haushaltsnettoeinkommen DM	1 Person 153,01 DM Miete			2 Personen 219,81 DM Miete			3 Personen 278,— DM Miete			4 Personen 344,80 DM Miete		
	MB-quote ohne WG [1])	SB-quote Beirat [2])	SB-quote 2. WGG [3])	MB-quote ohne WG	SB-quote Beirat	SB-quote 2. WGG	MB-quote ohne WG	SB-quote Beirat	SB-quote 2. WGG	MB-quote ohne WG	SB-quote Beirat	SB-quote 2. WGG
150	102,0	0	17,3	146,5	0	21,9						
250	61,2	0	17,6	87,9	0	15,5	111,2	0	20,4	137,9	0	17,9
350	43,7	4,3	18,3	62,8	0	17,9	79,4	0	20,0	98,5	0	17,1
450	34,0	11,6	18,7	48,8	0	19,5	61,8	0	20,0	76,6	0	17,7
550	27,8	16,2	19,1	40,0	0	19,6	50,5	0	20,0	62,7	0	18,3
650	23,5	19,4	19,1	33,8	1,8	19,8	42,8	0	20,2	53,0	0	18,9
750	20,4	20,4	18,1	29,3	6,5	20,1	37,1	0	20,4	46,0	0	19,3
850	18,0	18,0	18,0	25,9	10,1	20,3	32,7	0	20,7	40,6	0	19,7
950	16,1	16,1	16,1	23,1	13,0	19,5	29,3	0,9	20,7	36,3	0	20,1
1 050				20,9	15,2	18,8	26,5	4,3	20,7	32,8	0	20,5
1 150				19,1	17,1	19,1	24,2	7,2	20,7	30,0	0	20,9
1 250				17,6	17,6	17,6	22,2	9,5	20,7	27,6	0,4	20,9
1 350				16,3	16,3	16,3	20,6	11,6	20,6	25,5	3,1	21,0
1 450							19,2	13,4	19,2	23,8	5,5	21,1
1 550							17,9	14,8	17,9	22,2	7,5	21,1
1 650							16,8	16,2	16,8	20,9	9,3	20,9
1 750							15,9	15,9	15,9	19,7	10,9	19,7
1 850							15,0	15,0	15,0	18,6	12,2	18,6
1 950										17,7	13,6	17,7
2 050										16,8	14,7	16,8
2 150										16,0	15,7	16,0
2 250										15,3	15,3	15,3
2 350												
2 450												
2 550												
2 650												
2 750												
2 850												
2 950												
3 050												
3 150												
3 250												
3 350												
3 450												
3 550												
3 650												
3 750												
3 850												
3 950												
4 050												

1) Anteil der Miete ohne Wohngeld am Haushaltsnettoeinkommen (Mietbelastungsquote).

2) Anteil der Miete nach Abzug des Wohngeldes am Haushaltsnettoeinkommen (Selbstbeteiligungsquote) auf der Grundlage der auf 1978 fortgeschriebenen Ansätze des Gutachtens „Familie und Wohnen" von 1975 des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit.

3) Anteil der Miete nach Abzug des Wohngeldes am Haushaltsnettoeinkommen (Selbstbeteiligungsquote) auf der Grundlage der Miete des ab 1. 1. 1978 beschlossenen Wohngeldsatzes.

Quelle: M. Heilmann, Die Auswirkungen des zum 1. 1. 1978 in Kraft getretenen neuen Wohngeldgesetzes auf die Kosten der Wohnungsversorgung von Familien mit unterschiedlicher Kinderzahl. Expertise im Auftrag der Sachverständigenkommission für den Dritten Familienbericht der Bundesregierung 1978.

5 Personen 418,07 DM Miete			6 Personen 482,72 DM Miete			7 Personen 538,75 DM Miete			8 Personen 581,85 DM Miete		
MB-quote ohne WG	SB-quote Beirat	SB-quote 2. WGG	MB-quote ohne WG	SB-quote Beirat	SB-quote 2. WGG	MB-quote ohne WG	SB-quote Beirat	SB-quote 2. WGG	MB-quote ohne WG	SB-quote Beirat	SB-quote 2. WGG
119,4	0	20,9									
92,9	0	20,7	107,3	0	16,8	119,7	0	18,2	129,3	0	
76,0	0	20,7	87,8	0	17,4	98,0	0	18,1	105,8	0	13,8
64,3	0	20,8	74,3	0	18,0	82,9	0	18,3	89,5	0	13,8
55,7	0	20,9	64,4	0	18,5	71,8	0	18,5	77,6	0	14,5
49,2	0	21,1	56,8	0	18,9	63,4	0	18,9	63,4	0	15,0
44,0	0	21,3	50,8	0	19,3	56,7	0	19,0	61,2	0	15,6
39,8	0	21,4	46,0	0	19,8	51,3	0	19,3	55,4	0	16,1
36,4	0	21,7	42,0	0	20,2	46,8	0	19,6	50,6	0	16,6
33,4	0	21,8	38,6	0	20,6	43,1	0	20,0	46,5	0	17,1
31,0	0	22,1	35,8	0	21,0	39,0	0	20,3	43,1	0	17,6
28,8	0	22,1	33,3	0	21,4	37,2	0	20,6	40,1	0	18,1
27,0	0,1	22,1	31,1	0	21,7	34,8	0	21,0	37,5	0	18,6
25,3	2,3	22,0	29,3	0	21,7	32,7	0	21,3	35,3	0	19,0
23,9	4,3	22,0	27,6	0	21,8	30,8	0	21,4	33,2	0	19,5
22,6	6,1	22,0	26,1	0	21,9	29,1	0	21,5	31,5	0	19,9
21,4	7,7	21,5	24,8	1,8	21,9	27,6	0	21,5	29,8	0	20,1
20,4	9,1	20,4	23,5	3,5	22,0	26,3	0	21,6	28,4	0	20,2
19,4	10,4	19,4	22,5	5,1	22,0	25,1	0	21,7	27,1	0	20,4
18,6	11,6	18,6	21,5	6,5	21,5	23,9	1,4	21,7	25,9	0	20,5
17,8	12,7	17,8	20,5	7,8	20,5	22,9	2,9	21,8	24,8	0	20,7
17,1	13,7	17,1	19,7	9,0	19,7	22,0	4,3	22,0	23,7	0	20,8
16,4	14,6	16,4	18,9	10,1	18,9	21,1	5,6	21,1	22,8	1,1	21,0
15,8	15,4	15,8	18,2	11,1	18,2	20,3	6,8	20,3	22,0	2,5	21,1
15,2	15,2	15,2	17,6	12,1	17,6	19,6	7,9	19,6	21,2	3,7	21,2
			16,9	12,9	16,9	18,9	8,9	18,9	20,4	4,9	20,4
			16,4	13,8	16,4	18,3	9,9	18,3	19,7	6,0	19,7
			15,8	14,5	15,8	17,7	10,8	17,7	19,1	7,0	19,1
			15,3	15,2	15,3	17,1	11,6	17,1	18,5	8,0	18,5
			14,9	14,9	14,9	16,6	12,4	16,6	17,9	8,9	17,9
						16,1	13,1	16,1	17,4	9,7	17,4
						15,6	13,8	15,6	16,9	10,5	16,9
						15,2	14,5	15,2	16,4	11,2	16,4
						14,8	14,8	14,8	15,9	11,9	15,9
									15,5	12,6	15,5
									15,1	13,2	15,1
									14,7	13,8	14,7
									14,4	14,4	14,4

Tabelle V

Schüler und Studierende nach Schularten *) sowie Anwendungsbereich des Bundesausbildungs- und Arbeitsförderungsgesetzes in der Bundesrepublik Deutschland 1976
1 000

Alter von ... bis unter ... Jahren	Grund-, Haupt- und Realschulen sowie Schulen f. Behinderte	Gymnasien	Berufliche Schulen	Hochschulen (einschl. Fachhochschulen)	Insgesamt
6—17	7 881	1 705	171		9 757
17—28	44	396	727	729	1 896
28 u. älter			25	143	168
Insgesamt	7 925	2 101	923	872	11 821

*) Ohne Auszubildende, die gleichzeitig Schüler der Berufsschulen in Teilzeitform sind und ohne Besucher von Abendschulen.

 BAföG  BAföG oder AFG

Arbeit gefördert, für die 1976 weitere 1,9 Mrd. DM verausgabt wurden, obwohl diese Förderung nur etwa 125 000 Personen umfaßte. Es handelt sich hierbei um Personen, die in der Regel schon mehrere Jahre erwerbstätig waren und eine eigene Familie gegründet haben. Im Gegensatz zu den Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz bemißt sich die zur Bestreitung des Lebensunterhalts gewährte Hilfe nach dem vorausgegangenen Arbeitsentgelt des Geförderten. Während der Höchstbetrag des Stipendiums nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz ab 1977 580 DM monatlich beträgt, erreicht das durchschnittliche Unterhaltsgeld 1976 1 228,50 DM oder, falls es sich an der Arbeitslosenhilfe orientiert, 890,70 DM. Allein für dieses Unterhaltsgeld wurden 1,4 Mrd. DM des Gesamtbetrags von 1,9 Mrd. DM ausgegeben.

Wie lange Verantwortung der Eltern für ihre Kinder?

Hinter dieser unterschiedlichen Bemessung des Förderungsbetrags steht die grundsätzliche Frage, wie lange die Eltern für den Unterhalt des Auszubildenden verantwortlich sein sollen und wie lange dementsprechend die Bemessung der Ausbildungshilfe von der finanziellen Leistungsfähigkeit der Eltern abhängen soll. Die Grundregel des Bundesausbildungsförderungsgesetzes lautet, daß die Förderung familienbezogen zu gewähren ist, also vom Einkommen und Vermögen der Eltern abhängt. Das elterliche Einkommen und Vermögen werden nur dann nicht berücksichtigt, wenn der Auszubildende bereits fünf Jahre erwerbstätig war. Sofern er das 27. Lebensjahr erreicht hat, genügt eine dreijährige Erwerbstätigkeit; bei Erreichen des 35. Lebensjahres scheiden das elterliche Einkommen und Vermögen generell bei der Zuerkennung von Ausbildungshilfe aus. Soweit es sich um Maßnahmen zur Förderung der Berufsausbildung handelt, gilt im Rahmen des Arbeitsförderungsgesetzes das gleiche Prinzip; allerdings stimmen weder die absolute Höhe noch die Differenzierung der anrechenbaren elterlichen Einkommen überein, noch ist es von Belang, ob und wie lange eine eigene Erwerbstätigkeit bestanden hat.

Soziale Sicherung und Eigenverantwortung

Grundsätzlich sollte das Prinzip gelten, daß die Ausbildungshilfen solange familienbezogen gewährt werden, wie der Auszubildende in einer engen Lebens- und Wirtschaftsgemeinschaft mit seiner Elternfamilie lebt, das heißt es sollte geprüft werden, ob und in welcher Höhe die Eltern in der Lage sind, die Ausbildung zu finanzieren. Die Verantwortung der Familie für die nachwachsende Generation sollte im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit erhalten bleiben, so daß Hilfen der öffentlichen Hand nur subsidiär gewährt werden. Für diese Grundentscheidung zugunsten der familialen Verantwortung spricht die Tatsache, daß die Familie einerseits die engste, andererseits aber auch die umfassendste Lebensgemeinschaft darstellt, deren Aufgaben zugunsten des Kollektivs nur insoweit zu beschränken sind, wie wegen des Vorhandenseins von Leistungsdefiziten Nachteile für die nachwachsende Generation und für die Gesellschaft erwachsen.

Der Wunsch der jungen Generation nach mehr Unabhängigkeit kollidiert in diesem Fall nicht nur damit, daß eine Abhängigkeit vom Kollektiv mit seinen unvermeidbaren bürokratischen Verfahren ebenso nachteilig sein kann wie die zugemutete Einordnung in den Familienverband, sondern würde auch eine Verschwendung öffentlicher Mittel in all jenen Fällen bedeuten, in denen Ausbildungshilfen gewährt werden, obwohl die Eltern in der Lage wären, die Ausbildung selbst zu finanzieren. Auf der anderen Seite darf nicht über-

sehen werden, daß bei einer zu starken Abhängigkeit von den Eltern die Bildungschancen für Kinder beeinträchtigt werden können, wenn die Eltern den Wert einer besseren Bildung für ihre Kinder nicht hoch einschätzen. In beiden Fällen entstehen also Abhängigkeiten. Dabei ist allerdings, wie die Erfahrungen in nichtdemokratischen Ländern zeigen, die Gefahr ideologischer Diskriminierungen bei einer Abhängigkeit vom Staat größer als bei einer solchen von der Familie.

Schließlich ist für den Umfang der Förderung noch wichtig, daß es den Auszubildenden durchaus zugemutet werden kann, sich in beschränktem Umfang an der Finanzierung ihrer Ausbildung zu beteiligen. Eine solche Beteiligung der Auszubildenden muß natürlich auf die Anforderungen in Schule und Studium Rücksicht nehmen. In den Examenssemestern sollten die Unterhaltskosten voll abgedeckt werden. Auch die von der Arbeitsmarktlage abhängigen Verdienstmöglichkeiten dürfen nicht vernachlässigt werden. Trotz derartiger Begrenzungen der Eigenleistungen ist das Prinzip aufrechtzuerhalten, denn nichts ist für eine freiheitliche Gesellschaftsordnung nachteiliger als bei der jungen Generation den Eindruck zu erwecken, man könne eigene Anstrengungen durch Forderungen an das Kollektiv ersetzen. Die Forderung nach einem „Studentengehalt" zeigt, daß eine derartige Einstellung bereits vorhanden war. Dabei geht die Ursache für eine derartige Einstellung in erster Linie auf die Politiker zurück, die ein solches Anspruchsdenken dadurch hervorgerufen haben, daß sie in der Bevölkerung die Vorstellung verbreitet haben, der Staat habe für alle Lebensrisiken einzustehen und stets ein angemessenes Versorgungsniveau zu garantieren. Es ist deshalb eher zu vertreten, bei der Anrechnung von eigenen Einkünften des Auszubildenden großzügig zu verfahren, als auf eine angemessene eigene Beteiligung von Eltern und Auszubildenden zu verzichten.

Die Belastung der Familie durch arbeitslose Jugendliche

Andererseits ist die soziale Sicherung schulentlassener Arbeitsloser unbefriedigend. Die Problematik hat sich verschärft, seitdem das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung in einer Verwaltungsanordnung die Wehr- und Ersatzdienstzeit bei vorher nicht Versicherten nicht mehr einer beitragsfreien Erwerbstätigkeit gleichstellt und damit solche arbeitslosen Berufsanfänger ganz überwiegend vom Arbeitslosengeld ausgeschlossen sind und die Eltern, wenn nur ein Anspruch auf Arbeitslosenhilfe besteht, den Unterhalt sichern müssen. Die Eltern erhalten lediglich das gesetzliche Kindergeld; das heißt im Verhältnis zu den öffentlichen Leistungen bei anderen sozialen Tatbeständen ist ihre Entlastung relativ klein. Im übrigen ist der Rückgriff auf die elterliche Unterhaltspflicht im Verhältnis zu den im Arbeitsförderungsgesetz den Jugendlichen unmittelbar eingeräumten Ansprüchen weiter ausgedehnt, so daß der Jugendliche zwar einen Anspruch auf berufliche Fortbildung oder Umschulung besitzt, anschließend im Falle einer Arbeitslosigkeit aber wieder von den Eltern unterhalten werden muß.

Grundsätze für öffentliche Hilfen

Die Kommission ist sich im klaren, daß es leichter ist, allgemeine Grundsätze zur Ausbildungsförderung aufzustellen, als diese angesichts der differenzierten sozialen Verhältnisse in widerspruchsfreie Einzelregelungen umzusetzen. Trotzdem wäre schon viel gewonnen, wenn derartige allgemeine und politisch zu entscheidende Prinzipien als Grundlage für das zersplitterte System von Sozialleistungen erkennbar wären.

Im Bereich der Ausbildungsförderung müßte geklärt werden, wie lange der Erziehungsauftrag der Familie gegenüber der nachwachsenden Generation aufrechterhalten und in welcher Form die bei seiner Erfüllung erbrachte Leistung anerkannt wird. Weiter muß geklärt werden, ab wann der junge Erwachsene als selbständiger Partner für die Hilfen der öffentlichen Hand anzusehen ist. Unabhängig von der sich daraus ergebenden Zweigleisigkeit der Maßnahmen müßten diese besser als bisher aufeinander abgestimmt werden. Auf willkürliche Unterschiede in der Höhe der Leistungen und unterschiedliche Anrechnungsbestimmungen von Einkünften wurde bereits hingewiesen. Bei der Abstimmung sollte aber auch das allgemeine Kindergeld miteinbezogen werden, denn es dient ebenso wie ein großer Teil der Ausbildungshilfen der Bestreitung des Lebensunterhalts der Kinder. Dabei wäre zum Beispiel zu klären, warum Einkommensgrenzen bei der Ausbildungsförderung, aber nicht beim Kindergeld bestehen. Geht man davon aus, daß die Ausgaben für Kinder mit wachsendem Einkommen der Eltern zunehmen, kann man auch bei mit wachsendem Einkommen zunehmender Eigenbelastung gleichbleibende Entlastungsbeträge vertreten. Im übrigen wären unter Umständen auch rechtliche Bedenken gegen ein Auslaufen des Kindergeldes zu erheben, weil das Kindergeld den Wegfall der Kinderfreibeträge in der Einkommensteuer kompensiert und deshalb in dem Ausschluß eines Teils der Einkommensbezieher vom Kindergeld ein Verstoß gegen den Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit gesehen werden könnte. Bei den Ausbildungskosten dagegen, die weitgehend einkommensunabhängig sind, sind degressive-öffentliche Hilfen und damit auch Einkommensgrenzen grundsätzlich zu rechtfertigen.

Die neben der Ausbildungshilfe gewährten steuerlichen Vergünstigungen müßten ebenfalls mit ihr abgestimmt werden. Im Gegensatz zu den Ausbildungshilfen nehmen sie mit steigendem Einkommen der Eltern zu, weil sie in Form von Freibeträgen gewährt werden, die von der Steuerbemessungsgrundlage abgezogen werden.

6.5 Die soziale Sicherung der Frau

Soziale Sicherung der Frau

Verheiratete Frauen besitzen dann einen eigenen Anspruch auf Alterssicherung aus den gesetzlichen Rentenversicherungen, wenn sie während ihrer aktiven Lebensphase eine versicherungspflichtige Beschäftigung ausgeübt haben. Stirbt ihr Mann, erhalten sie außerdem eine aus dem Rentenanspruch ihres verstorbenen Mannes abgeleitete Leistung, die Witwenrente. Daraus folgt, daß sie im Alter eine oder zwei Rentenleistungen aus den gesetzlichen Rentenversicherungen erhalten; es sei denn, sie gehen ganz leer aus, weil weder sie noch ihr Mann einen Rentenanspruch besitzen bzw. besessen haben.

Bei derart unterschiedlichen Ansprüchen ergibt sich zwangsläufig, daß die Höhe der Rentenleistungen ebenfalls unterschiedlich sein muß. Es gibt Fälle, in denen die Kumulation von Rentenleistungen zu einer Übersicherung führt; die eigene und die Witwenrente können aber auch zur Existenzsicherung gerade ausreichen. Dagegen besteht in den Fällen, in denen nur eine Rente bezogen wird, überwiegend eine unzureichende Sicherung, und zwar unabhängig davon, ob diese aus einer eigenen Versichertenrente — die Frau hat in der Regel infolge der während der Ehe und nach der Geburt von Kindern unterbrochenen Erwerbstätigkeit nur Anspruch auf eine niedrige Rente erworben — oder aus einer Witwenrente besteht (diese beträgt nur 60 % der Mannesrente). Bei Geschiedenen ist die Lage noch ungünstiger, da die nach dem Versorgungsausgleich zu gewährende Rente maximal 50 % der Mannesrente beträgt.

Das Bundesverfassungsgericht hat diese Situation nach seinem Urteil vom Juni 1978 im Gegensatz zu dem nur bedingten Anspruch verwitweter Männer auf eine Witwerrente nicht für verfassungswidrig gehalten. Der Gesetzgeber ist also bei einer eventuellen Entscheidung für eine eigenständige soziale Sicherung der Frau nicht durch einen Richterspruch eingeengt. Dennoch besteht angesichts der Schwierigkeiten, die eine grundsätzliche Neuordnung der sozialen Sicherung der Frau und deren hohe Kosten mit sich bringen, die Gefahr, daß man sich auf eine Teillösung beschränkt, die für nichterwerbstätige Mütter mit Kindern unbefriedigend bleibt. Die Grundentscheidung sollte dahin gehen, daß nicht die Witwenschaft sondern die Erziehung und Versorgung von Kindern der schutzbedürftige Tatbestand ist.

7 Exkurs: Ausländische Familien in der Bundesrepublik Deutschland

(Dieses Kapitel wurde nicht in den zusammenfassenden Bericht aufgenommen)

8 Schlußfolgerungen

8.1 Vorentscheidungen zur Bestimmung von Problemlagen der Familie

Wertvorstellungen für eine Familienpolitik

Die Kommission hat entsprechend ihrem Berichtsauftrag eine primär auf statistischen Unterlagen beruhende Analyse der Lebenssituation von Familien in der Bundesrepublik Deutschland vorzulegen. Dieser Auftrag zwang dazu, einerseits ein umfangreiches Datenmaterial auf familienpolitisch bedeutsame Aussagen hin zu untersuchen, andererseits müssen Daten aber auch in einen Interpretationszusammenhang gestellt werden, der nicht frei sein kann von Wertprämissen. Die Kommission ist von folgenden fünf Wertvorstellungen ausgegangen, die darzustellen und zu begründen sind:

Kinderwünsche sollen erfüllbar sein

— Erstens: Die Entscheidung eines Paares, Kinder zu haben, ist ein Grundrecht und ein Grundwert menschlicher Existenz. Familienpolitik trägt dafür die Verantwortung, daß Familien Lebenslagen haben, die es ihnen in angemessener Weise ermöglichen, ihre Kinderwünsche zu realisieren.

Die Kommission geht folglich davon aus, daß die Tatsache des seit 1964 festgestellten Geburtenrückgangs und vor allem die Verringerung der ehelichen Fruchtbarkeit ein Anlaß ist anzunehmen, daß Familien, Ehepartner und vor allem Frauen ihre Lebenslage nicht so günstig einschätzen, daß es ihnen erstrebenswert erscheint, ein Kind zu haben und/oder weitere Kinderwünsche zu verwirklichen. Die Familienplanung — in allen sozialen Gruppen inzwischen weitgehend praktiziert — zeigt, daß die Kinderzahl drastisch absinkt, wenn die Ehepartner die Kinderzahl nach ihren Wünschen realisieren können. Mögen die Gründe für diese Entwicklung noch so vielgestaltig sein, eines besagen sie alle, daß nämlich „Kinder zu haben" für weniger erstrebenswert angesehen wird als die Realisierung anderer Lebensalternativen. Nach Auffassung der Kommission stellt sich somit für die Familienpolitik die Aufgabe, gerade auch in unserer leistungs- und konsumorientierten Wohlstandsgesellschaft dafür Sorge zu tragen, daß die Alternative, Kinder zu haben, wieder attraktiver wird.

Recht auf Mitentscheidung der Familie über den Bildungsweg des Kindes

— Zweitens: Eltern haben das Recht und die Pflicht, bei der Entscheidung über den Bildungsweg ihrer Kinder mitzuwirken und mitzubestimmen. Familienpolitik hat sich als Anwalt der Stärkung der Mitwirkungs- und Mitbestimmungskompetenz der Familie bei der Wahrnehmung der Plazierungsfunktion zu verstehen.

Eltern und Gesellschaft teilen sich die Aufgabe, die nachwachsende Generation heranzuziehen. Nach dem Grundgesetz haben die Eltern dabei einen Vorrang, denn Artikel 6.2 des Grundgesetzes stellt fest: Pflege und Erzie-

hung der Kinder sind das natürliche Recht der Eltern. Dem entspricht die anschließende Feststellung, daß die staatliche Gemeinschaft diese Aufgabe der Eltern zu überwachen habe und im Extremfall auch das Recht haben kann, im Interesse des Kindes den erziehungsberechtigten Eltern das Sorgerecht zu entziehen.

In dem Maße, in dem jedoch die Gesellschaft Bildungs- und Ausbildungsfunktionen — vor allem durch die allgemeine Schulpflicht, aber auch durch Zulassungsbestimmungen und -beschränkungen zu bestimmten Bildungsgängen, durch Ausbildungsförderungsmaßnahmen u. a. — übernimmt, verliert die Familie Entscheidungskompetenzen für die Zuweisung sozialer Positionen an die heranwachsende Generation. Diese Entwicklung ist aus Gründen der Chancengleichheit erwünscht, doch erscheint es der Kommission von großer Bedeutung, daß nicht die gesellschaftlichen Institutionen ohne Mitwirkung oder gar gegen den Willen der Eltern ihre Auslese- und Zuweisungsfunktionen für die Kinder ausüben. Sie ist der Auffassung, daß es nicht nur eine bildungspolitische, sondern auch eine familienpolitische Aufgabe ist, dafür Sorge zu tragen, daß die Eltern das verwirrende System der Bildungswege und -möglichkeiten durchschauen, daß die Bildungschancen und -barrieren realitätsgerecht einzuschätzen vermögen und daß sie angeregt und befähigt werden, am Bildungsgang ihrer Kinder kompetent mitzuwirken.

Verzahnung von Familien- und Bildungspolitik ist notwendig

Die Tatsache, daß Bildungs- und Familienpolitik auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene traditionsgemäß unterschiedlichen und kaum auf eine Zusammenarbeit ausgerichteten Ressorts zugeordnet sind, bringt es mit sich, daß Schulpolitik weitgehend ohne Beachtung familienpolitischer Erfordernisse gemacht wird. Umgekehrt fühlt sich aber auch der Familienpolitiker kaum durch die Schulpolitik angesprochen, selbst da nicht, wo die Familien durch politische Entscheidungen im Bildungsbereich erheblich betroffen werden.

Die Interessen der Eltern können sich somit im politischen Raum nur bei extremem Unbehagen als spontaner Widerstand (Elterninitiativen) gegen bestimmte bildungspolitische Maßnahmen artikulieren. Die Kommission ist deshalb der Auffassung, daß Mitbestimmung der Eltern im Rahmen der Schule erweitert und die dazu erforderliche Mitwirkungskompetenz für die Einflußnahme auf die Bildungs- und Ausbildungswege ihrer Kinder gestärkt werden müsse und daß auch hier ein Verantwortungsbereich der Familienpolitik liegt, der nicht wegen formaler Zuständigkeitsfragen unbeachtet bleiben kann, gilt es doch, im Interesse der Kinder und der Gesellschaft die Leistungsfähigkeit und Leistungsbereitschaft der Familie bei ihrer Plazierungsaufgabe zu fördern.

Freie Entscheidung der Frau für eine Erwerbs- oder Hausfrauentätigkeit

— Drittens: Die Frau hat das Recht sowohl auf eine gleichberechtigte Integration in Beruf und öffentlichem Leben als auch auf die Erfüllung der Aufgaben einer Familienhausfrau bei der Versorgung von Haushalt und Kindern. Die Familienpolitik hat sich im Interesse der Familie als Anwalt der Anliegen der Frauen zu verstehen, so daß diese, ohne diskriminiert und/oder überfordert zu sein, die von ihnen gewählten Schwerpunkte der Aufgaben in Familie, Beruf und öffentlichem Leben erfüllen können.

Von Staat und Gesellschaft werden zwar große Anstrengungen unternommen, den Bildungsrückstand der Mädchen und Frauen auszugleichen und für eine berufliche Integration der Frauen zu sorgen. Abgesehen davon, daß diese Bemühungen noch nicht zu einer ausgeglichenen Positions- und Einkommenspyramide zwischen Männern und Frauen führten, blieb beinahe völlig außer acht, daß für die Versorgung der Kinder in den Familien jährlich rund 20 Mrd. Arbeitsstunden benötigt werden, welche von dafür qualifizierten Kräften der Familie geleistet werden müssen, soll die Familie als Regenerations- und Sozialisationsinstanz funktionsfähig bleiben.

Die Folge dieser Entwicklung ist, daß weder die Frauen und Mütter, die sich um berufliche Integration bemühen, noch jene, die sich bereitfinden, als Familienhausfrauen zu wirken, eine wirklich gleichberechtigte und sie voll befriedigende Lebenssituation haben. Jene Frauen aber, die als Mütter erwerbstätig sein müssen und/oder dieses auch gerne möchten, sind durch die Doppelbelastung in Familie und Beruf außergewöhnlich starken Beanspruchungen ausgesetzt.

Das Ziel, die Frauen als Erwerbstätige mit und ohne Kinder oder als Familienhausfrauen so zu stellen, daß ihre Rechte und ihre Chancen nicht durch die Mutterschaft beeinträchtigt werden, scheint der Kommission eine der gesellschaftspolitisch vordringlichsten Aufgaben zu sein, die von der Familienpolitik initiiert und vorangetrieben werden müßte.

Hier bedarf es grundlegender Veränderungen im Bildungs-, Beschäftigungs- und im sozialen Sicherungssystem zugunsten derjenigen, die bereit sind, Kinder zu haben und heranzuziehen. Es bedarf aber auch einer weit größeren Verantwortungsbereitschaft der Männer, ihre Rolle als Väter wahrzunehmen und sich in der Familie, aber auch im Erwerbsbereich und im öffentlichen Leben für die Belange der Familie zu engagieren.

Ausgleich von Familienlasten durch die öffentliche Hand notwendig

— Viertens: Die Familie hat einen Anspruch auf die Sicherung eines angemessenen Lebensniveaus zur Erfüllung ihrer Regenerations- und Sozialisationsfunktion für die Individuen und die Gesellschaft. Familienpolitik hat sich um eine bedarfsorientierte Sicherung des Lebensniveaus der Familien zu bemühen.

Das Prinzip des Leistungslohns bringt es mit sich, daß die pro Kopf verfügbaren Einkommen bei gleichen Berufspositionen der Einkommensbezieher mit jedem Kind deutlich geringer werden. Das gilt auch unter Berücksichtigung der zum Ausgleich der Familienlasten gewährten Transferzahlungen des Staates. Zusätzlich bedeutet der Verzicht auf Erwerbstätigkeit durch die Frau zugunsten der Kinderversorgung einen empfindlichen Einkommensverlust, der kaum durch die Arbeitsleistung der Frau im Haushalt ausgeglichen werden kann.

Dieses Faktum scheint so lange nicht besorgniserregend zu sein, solange Familien mit Kindern nicht in „Bedrängniszonen" oder gar Armut absinken. Aber wenn immer mehr Familien keine oder nur wenige Kinder haben, wird das kinderlose Paar, in dem beide Partner erwerbstätig sind, die gesellschaftlichen Konsumnormen mehr und mehr bestimmen. Die Familien mit Kindern werden ihr vergleichsweise bescheideneres Konsumniveau an diesem messen und ihre Benachteiligung verspüren. Die finanziellen Belastungen werden darüber hinaus verstärkt durch Nachteile auf dem Wohnungsmarkt, bei der Freizeitgestaltung, der Verkehrsgestaltung und der ungelösten eigenständigen sozialen Sicherung der Familienhausfrau bzw. durch die Probleme ihrer Integration in Beruf und Gesellschaft nach der Erfüllung ihrer Aufgabe in der Familie und durch die erheblichen Kosten der verlängerten Ausbildungszeiten der Kinder.

Die Kommission ist der Auffassung, daß eine Gesellschaft, die den materiellen Wohlstand hoch einschätzt, nicht davor die Augen verschließen kann, daß die Familien, die Kinder haben, erhebliche Verzichte leisten müssen. Auf diese aufmerksam zu machen und auf angemessenen materiellen Ausgleich zu drängen, sieht sie als eine familienpolitische Pflicht an. Einschränkend muß jedoch auch an dieser Stelle darauf aufmerksam gemacht werden, daß die hohe Einschätzung des materiellen Wohlstandes in der Gesellschaftspolitik einer angemessenen Korrektur bedarf, so daß weniger die Höhe des Konsumniveaus als die Qualität der Lebensführung als erstrebenswertes Ziel angesehen wird.

Auch Familienpolitik sollte Rahmenbedingungen schaffen für die Bevölkerungsentwicklung

— Fünftens: Die Gesellschaft sollte ein allgemeines Interesse an der Erhaltung der Zahl ihrer Bürger haben. Sie hat sich deshalb zu bevölkerungspolitischen Zielvorstellungen zu bekennen, welche die Familien ermutigen, ihre Kinderwünsche zu realisieren. Hier besteht eine enge Verbindung zu der ersten Wertprämisse, nach der die Möglichkeit, Kinderwünsche zu verwirklichen, zu den individuellen Grundrechten und Grundwerten gehört.

Der Diskussion um den Zusammenhang zwischen Familien- und Bevölkerungspolitik wird zumeist mit dem Argument ausgewichen, der Staat solle es den Familien überlassen, ihre Kinderzahl zu bestimmen. Auch dann, wenn sich ein Gemeinwesen zu bevölkerungspolitischen Zielvorstellungen bekennt, bleibt die Entscheidung für oder gegen Kinder eine persönliche Entscheidung des einzelnen Paares. Bevölkerungspolitik kann jedoch Rahmenbedingungen schaffen und gesellschaftliche Zielfunktionen formulieren und zur Diskussion stellen und damit gesellschaftlich gewünschtes Verhalten unterstützen.

Bevölkerungspolitische Enthaltsamkeit ist nicht zu vertreten

Die Kommission hält eine Erhaltung der Zahl der Bürger deshalb für erstrebenswert, weil damit am ehesten Lebensverhältnisse geschaffen werden können, die langfristig auch eine Entwicklung von mehr Lebensqualität für alle Menschen unserer Gesellschaft versprechen. Führt nämlich ein starker Geburtenrückgang auf Dauer zu einer erheblichen Abnahme der Bevölkerungszahl, treten negative soziale und wirtschaftliche Wirkungen ein: Die Sicherung der älteren Generation wird erschwert, Voraussetzungen für ein Wirtschaftswachstum werden beeinträchtigt, der Zwang, gesellschaftliche und staatliche Einrichtungen an eine sich ständig vermindernde Bevölkerungszahl anzupassen, führt zu Spannungen und wirtschaftlichen Nachteilen, die auch das Leben der Familie beeinträchtigen würden. Familienpolitik sollte zwar stets primär um ihres Eigenzieles willen betrieben werden; das schließt aber in einem umfassenderen gesellschaftspolitischen Ansatz nicht aus, die Familienpolitik auch auf bevölkerungspolitische Zielvorstellungen mit zu verpflichten und demgemäß zu erwartende bevölkerungsmäßige Nebenwirkungen bei den Bemühungen um eine ausgeglichenere demographische Situation bewußt mit einzukalkulieren.

Aufgabenerfüllung durch die Familie muß gesichert sein

Die Kommission ist der Auffassung, daß die Familienpolitik, die sich laut Grundgesetz und nach ihrem eigenen Selbstverständnis das Ziel gesetzt hat, „die Familie im Rahmen der rechtlichen und wirtschaftlichen Möglichkeiten durch materielle und sonstige Hilfen in der Erfüllung ihrer Aufgaben im Innenverhältnis und im Verhältnis zur Gesellschaft zu stützen und zu fördern, ohne sie zu bevormunden", auch darauf hinwirken sollte, daß die bei der gegebenen Arbeitsteiligkeit zwischen Familie und Gesellschaft bei der Heranbildung der nachwachsenden Generation auf die Familie entfallenden Aufgaben nicht eingeschränkt werden. Es muß einerseits gesichert sein, daß der Familie keine Belastungen zugemutet werden, die sie nicht tragen kann. Öffentliche Hilfen, die diesem Ziel dienen, dürfen andererseits aber auch nicht zu einer Entmündigung der Familie bei der Wahrnehmung ihrer gesellschaftlichen Funktionen führen. In beiden Fällen würde die Familie in ihrer Stabilität und Konsistenz, aber auch in ihrer grundlegenden Bedeutung für das Individuum und die Gesellschaft gefährdet. Die Familienpolitik hat der Familie nicht nur „materielle und son-

stige Hilfen zu geben", sie hat sie auch vor gefährdenden Belastungen und/oder Entlastungen durch Staat und Gesellschaft zu schützen.

Es ist der Kommission bewußt, daß es sehr viel leichter ist, allgemeine Wertprämissen für gesellschaftliche Aufgabenstellungen zu bezeichnen und Situationen der Benachteiligung im gesellschaftlichen Leben aufzuzeigen, die es der Familie nicht oder nur in begrenztem Rahmen erlauben, nach diesen Wertvorstellungen zu leben, als Maßnahmen zu nennen, welche wirksam Konfliktsituationen der Familien entgegenzuwirken vermögen. Auch war es nicht der Auftrag der Kommission, sich schwerpunktmäßig den Maßnahmen, ihren Alternativen und möglichen Wirkungen zuzuwenden. Dennoch wäre es unbefriedigend, eine Analyse der Situation der Familien in der Bundesrepublik Deutschland vorzulegen, ohne dabei Hinweise auf mögliche gesellschaftliche Hilfen für Problemsituationen gegeben zu haben.

Der Maßnahmenkatalog

Die Kommission muß allerdings bekennen, daß ihr Maßnahmenkatalog unvollständig ist und daß zumeist nur die Stoßrichtung der Maßnahme und ihre Bedeutung für die Lösung eines Problems genannt werden kann. Einzelne, der Kommission von großer politischer Bedeutung erscheinende Maßnahmen, werden etwas eingehender dargestellt. Zu ihnen zählen neben den zu verbessernden familienpolitischen Leistungen wie Kindergeld, Wohngeld und Ausbildungsförderung das Erziehungsgeld und die eigenständige soziale Sicherung der Frau. Doch bleiben diese Maßnahmen trotz ihrer weit über die Familienpolitik im engeren Sinn hinausgehenden gesellschaftlichen Bedeutung eingebunden in die diesen Bericht bestimmenden familienpolitischen Überlegungen.

Weitere Maßnahmen zur Milderung des Doppelrollenkonflikts der Mütter, zur Stärkung der Sozialisations- und Plazierungskompetenz der Eltern, zur verstärkten Anerkennung der Leistungen der Familie für den einzelnen und die Gesellschaft und zur stärkeren Integration der Familienhausfrau in die Gesellschaft werden zusammengestellt und in ihrer Notwendigkeit erläutert. Schließlich wird zu der Frage Stellung genommen, ob es über diese Maßnahmen zur Förderung der Familie hinaus noch notwendig sein wird, Maßnahmen zu ergreifen, die ein generatives Verhalten beeinflussen, welches langfristig die Erhaltung der Zahl der Bürger in der Bundesrepublik Deutschland sichern könnte.

8.2 Maßnahmen zur Minderung der Konfliktsituation von Müttern

Konfliktsituation durch Doppelfunktion

Jede Familie orientiert sich in ihrem Handeln an Wertvorstellungen, wie sie in einer Gesellschaft vorgezeichnet sind. Der Wunsch nach Kindern, nach beruflicher Eingliederung, nach materieller Sicherheit, nach erstverantwortlicher Kompetenz bei der Erziehung und Ausbildung der eigenen Kinder stellen solche das Handeln bestimmende Motivationsbündel dar. Allerdings treten in den konkreten Lebenssituationen Konflikte zwischen diesen Motiven auf, die durch die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen nicht ausgeräumt, jedoch gemildert, allerdings aber auch verschärft werden können.

Wie an verschiedenen Stellen der Analyse dargestellt, ist die Doppelfunktion der Frau und Mutter in Beruf, Familie und Haushalt ein Konfliktfeld, bei dem sich Belastungen für die Familie, aber besonders für die junge Frau und Mutter, durch die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen laufend verschärfen.

Es erscheint so der Kommission von erstrangiger Wichtigkeit zu sein, daß für diese Problematik eine grundlegende gesellschaftliche Umorientierung in den zu veranlassenden Maßnahmen erfolgt.

Wenn Kinder zu haben ein Grundbedürfnis menschlicher Existenz ist, dann müssen die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen auch gerade in einer Wohlstandsgesellschaft so beschaffen sein, daß Kinder zu haben im Vergleich zu einem Leben ohne Kinder nicht Belastungen und Verzichte mit sich bringt, welche den Wunsch nach einem oder weiteren Kindern beeinträchtigen.

Rangordnung der Werte

Belastungen, die einen Kinderwunsch erstikken können, ergeben sich aber in erster Linie aus den kaum oder nur unter großer Anstrengung miteinander in Einklang zu bringenden Ansprüchen bei einer wachsenden Zahl beruflich engagierter jüngerer Frauen. Sie möchten aber ebenfalls Kinder haben und sie erheben für sich selbstverständlich den Anspruch, am Wohlstandsleben in unserer Gesellschaft ihren angemessenen Anteil zu haben.

Es liegt nahe, diesen in dreifacher Hinsicht gegebenen Konflikt dadurch lösen zu wollen, daß das eine oder andere Motiv gesellschaftlich zu stärken oder zu ächten wäre. So könnte der Versuch gemacht werden, das Wohlstandsmotiv und den Wunsch nach beruflicher Integration zurückzudrängen und einseitig jenes der Mutterschaft gesellschaftlich aufzuwerten, um damit die Konfliktsituation der Mütter zu mildern.

Dieser Weg der Lösung des Problems ist aber weder wünschenswert, noch begehbar. Auch der umgekehrte Weg, nämlich das Wohlstandsstreben und den Wunsch nach beruflicher Integration der Frau zu stärken und dafür die Kinderwünsche gesellschaftlich als Privatsache zu deklarieren und sich somit der Verantwortung zu entziehen, ist zwar eine gesellschaftliche Gegebenheit, doch verstärkt diese Lösung die Konflikte in den Familien.

Es müssen folglich gesellschaftliche Rahmenbedingungen geschaffen werden,

- welche die Übergänge zwischen Erwerbstätigkeit und Übernahme von Familienaufgaben erleichtern und solche,
- welche die Beibehaltung von Erwerbstätigkeit beider Eltern neben den Aufgaben der Familienführung ermöglichen.

Maßnahmen zur Erleichterung des Übergangs von Erwerbsarbeit zu Familienaufgaben

Zu den Maßnahmen erster Art zählen:

- die Sicherung des Arbeitsplatzes bei Geburt eines Kindes über eine längere Periode
- das Erziehungsgeld
- die Anerkennung von Versorgungs- und Erziehungsleistungen für Kinder im Rahmen einer eigenständigen sozialen Sicherung der Frau
- ein verstärktes Angebot an berufsqualifizierenden Fernstudienlehrgängen für Familienhausfrauen
- die Sicherung der Fortsetzung einer Berufsausbildung bei deren Unterbrechung infolge der Übernahme von Familienaufgaben
- ein verstärktes Angebot an Wiedereingliederungshilfen in die Berufswelt für die ältere Familienhausfrau.

Maßnahmen zur Erleichterung der Doppelfunktion

Zu den Maßnahmen, welche es der erwerbstätigen Mutter erleichtern, Berufsaufgaben und Familienverpflichtungen miteinander zu vereinbaren, gehören:

- verstärkte Förderung der Teilzeitarbeit, vor allem im öffentlichen Dienst und in den Dienstleistungsberufen
- Förderung der gleitenden Arbeitszeit
- Liberalisierung des Ladenschlußgesetzes
- verstärkte Anpassung der Öffnungszeiten der familienergänzenden Institutionen zur Kinderversorgung an die Arbeitszeiten (einschließlich Wegezeiten) der erwerbstätigen Frauen
- Förderung des Tagesmüttermodells und ähnlicher nachbarschaftlicher und sozialer Dienste zur Unterstützung der Familien.

Da die Kommission sich in erster Linie die Anliegen der Familie zu eigen macht, ist sie der Auffassung, daß eine entscheidende Entschärfung der Konfliktsituation der Mütter erreicht werden könnte, wenn sich der Staat entschließt, das „Erziehungsgeld" einzuführen.

Sondervotum

Ein Mitglied der Kommission, Herr Albers, hält die ordnungspolitischen Bedenken gegen das Erziehungsgeld für so gravierend, daß er es nicht für vertretbar hält, es einzuführen, wenn es nur dazu dienen soll, die Konfliktsituation von erwerbstätigen Frauen mit Kindern zu erleichtern. Bei erheblich niedrigerem Einkommen und einer größeren durchschnittlichen Kinderzahl in den Familien haben Mütter in der Vergangenheit auf eine Erwerbstätigkeit verzichtet, ohne daß in der ganz überwiegenden Zahl der Fälle die Existenz der Familien gefährdet worden wäre. Wenn nunmehr trotz eines stark erhöhten Wohlstands die Erwerbstätigkeit verheirateter Frauen mit Kindern stark zugenommen hat, kann diese Tendenz nicht mit einer Änderung der wirtschaftlichen Lage erklärt werden. Die Erklärung für die mit einem Verzicht auf Kinder oder einer Verringerung der Kinderzahl in den Ehen verbundene verstärkte Erwerbstätigkeit muß vielmehr darin gesehen werden, daß entweder der Wunsch, Kinder zu haben, nicht mehr in dem gleichen Maße wie früher ein Grundbedürfnis der menschlichen Existenz ist oder, daß weniger nicht gewünschte Kinder geboren werden. Bei einer solchen Lage müßte die Politik in erster Linie darauf abstellen, in der Gesellschaft eine Umorientierung der Werte zugunsten von Kindern zu erreichen. Materielle Hilfen würden nur an Symptomen kurieren und könnten keine feste Grundlage für den Bestand einer Gesellschaft bilden.

Das Problem besteht darin, daß sich eine solche Umorientierung der Werte nur auf längere Sicht erreichen läßt, der prekäre Geburtenrückgang in der Bundesrepublik Deutschland — die in den letzten Jahren geborenen deutschen Kinder erreichten nur wenig mehr als die Hälfte der zur Bestandserhaltung notwendigen Geburten — aber schnell wirksame Maßnahmen erfordert. Da das Erziehungsgeld mindestens teilweise eine spürbare Änderung des Geburtenverhaltens erwarten läßt, könnten seine bevölkerungspolitischen Wirkungen es rechtfertigen, sich über die sonstigen gegen es zu erhebenden Bedenken hinwegzusetzen.

Zwar kann das Ausmaß der mit seiner Hilfe zu erreichenden Erhöhung der Geburtenzahlen nicht vorhergesagt werden; jedoch ist — auch angesichts der Erfahrungen in anderen Ländern — mit einer solchen Wirkung zu rechnen. Der erhöhte Anteil von jungen kinderlosen Ehen und von Einkinderfamilien ist mit einer verstärkten Erwerbstätigkeit von verheirateten jungen Frauen und Müttern einhergegangen. Die Schwierigkeit, für mehrere Kinder bei einer Erwerbstätigkeit der Mütter eine befriedigende Betreuung zu finden und das sich Nicht-Gewachsen-Fühlen der zusätzlichen Belastung durch Beruf, Haushalt und Kindererziehung dürfte die Kinderzahl beschränkt haben. Wird das auch heute noch bei der Erwerbstätigkeit verheirateter Frauen in der Mehrzahl der Fälle im Vordergrund stehende Ziel einer Verbesserung der materiellen Lebensbedingungen durch ein Erziehungsgeld weniger wichtig, ist eine verringerte Erwerbstätigkeit verheirateter junger Frauen und Mütter und damit verbunden eine erhöhte Geburtenzahl zu erwarten.

Erziehungsgeld pro und contra

Durch das Erziehungsgeld

- wird die Erziehungsleistung der Familie gesellschaftlich anerkannt,
- wird ein bedingter Ausgleich für den Verzicht auf das Erwerbseinkommen eines Ehepartners — erfahrungsgemäß der Familienhausfrau — gezahlt,
- wird der aus wirtschaftlichen Erwägungen arbeitenden Frau erleichtert, zeitweilig zugunsten des Kleinkindes auf die Erwerbstätigkeit zu verzichten.

Allerdings muß bedacht werden, daß das Erziehungsgeld

— eine erhebliche Umverteilung von Steuermitteln zugunsten der Familie mit Kindern bedeutet,

— eine Maßnahme ist, die gesellschaftlich irreversibel sein dürfte,

— und schließlich eine Art gesellschaftlicher Mindestlohn darstellt für eine Leistung, die bisher keines materiellen Lohnes bedurfte.

Ohne an dieser Stelle in eine umfassende Analyse und Kritik der Lebensauffassung unserer Wohlstandsgesellschaft eintreten zu können, möchte die Kommission jedoch zum Ausdruck bringen, daß Kinder zu haben anscheinend in Zukunft eines materiellen Lohnausgleichs bedarf. Das kann als die Folge des die gesamte Gesellschaft bestimmenden und auch die Politik beherrschenden einseitigen Wohlstandsstrebens gesehen werden, bei welchem die Familien und besonders die Kinder mit ihren Ansprüchen weit ins Hintertreffen geraten.

Nicht zuletzt ist auch der stark individualistische Züge zeigende Anspruch auf Selbstverwirklichung in unserer Gesellschaft zu nennen, der, verbunden mit einer übermäßigen Karriere- und Konsumorientierung, dazu führt, daß die Kinder, deren Ansprüche an Eltern und Gesellschaft auch gewachsen sind, zu Belastungen werden. Die Bereitschaft, Kinder zu akzeptieren, sie zu lieben und für sie Verpflichtungen und Opfer auf sich zu nehmen, kann zwar durch materielle Ausgleichszahlungen positiv verstärkt, aber nicht geweckt werden — hier liegt auch ein Problem und die Grenze des Erziehungsgeldes.

Aber die „Opferbereitschaft" der Gesellschaft, für Kinder und deren Versorgung eine erhebliche Einkommensumverteilung zu akzeptieren, könnte Ausdruck dafür sein, daß Kinder nicht nur eine Privatangelegenheit von Ehepaaren sind, sondern daß sie von unserer Gesellschaft gewünscht und geliebt werden.

Ausgestaltung des Erziehungsgeldes

Die Ausgestaltung der Erziehungsgeldmaßnahme wird von der Kommission in folgender Weise grob skizziert:

— alle nichterwerbstätigen Mütter — oder auch Väter — sollen für Kinder möglichst für die drei ersten Jahre, aber mindestens für das erste Jahr ein Erziehungsgeld erhalten,

— das Erziehungsgeld soll so bemessen werden, daß es von den Eltern als Äquivalent für das bei Aufgabe der Erwerbstätigkeit eines Elternteils ausfallende Einkommen angesehen wird. Nach Befragungen wäre dies etwa bei einem Betrag der Fall, der der durchschnittlichen Entlohnung einer Frau bei einer Halbtagstätigkeit entspricht.

— bei mehreren zu versorgenden kleinen Kindern soll das Erziehungsgeld jeweils um 20 bis 25 % angehoben werden.

Wenn mit Hilfe des Erziehungsgeldes lediglich erreicht werden sollte, daß Mütter bewogen werden, die Erwerbstätigkeit aufzugeben, brauchte es nur an die Frauen gezahlt zu werden, die bisher trotz des Vorhandenseins kleiner Kinder erwerbstätig waren. Da es aber kaum zu vertreten ist, Mütter, die die gleiche Zahl von Kindern gleichen Alters aufziehen, unterschiedlich zu behandeln, sollte das Erziehungsgeld an alle nichterwerbstätigen Mütter kleiner Kinder gezahlt werden.

Soll der Familie eine kontinuierliche Aufbauphase und somit auch die Geburt und Betreuung von mehr als einem Kind gesichert werden, dann muß das Erziehungsgeld mindestens bis zur Vollendung des zweiten Lebensjahres des Kindes gezahlt werden. Noch besser wäre jedoch eine Gewährung dieser Transferzahlung für drei Lebensjahre. Die Verkürzung der Zahlungen auf nur ein Jahr erscheint jedenfalls wenig sinnvoll.

Da mit zunehmender Kinderzahl die Betreuung und Erziehung höhere Anforderungen stellt, sollte der Anspruch auf Erziehungsgeld mit wachsender Kinderzahl auch zeitlich gestaffelt werden. So könnte zum Beispiel der für das jüngste Kind geltende Zweijahreszeitraum für jedes zweite und weitere Kind um je ein Jahr verlängert werden. Auch das stellt noch ein Minimum dar, wie das Beispiel einer Dreikinderfamilie mit einem Geburtenabstand von je zwei Jahren zeigt, bei der das Erziehungsgeld nach diesem Vorschlag wegfiele, wenn die Kinder vier, sechs und acht Jahre alt sind.

Die Aufwendungen der öffentlichen Hand, die sich aus einem Erziehungsgeld von 400 DM bis 500 DM im Monat und einem zweijährigen Bezug für das jeweils jüngste Kind ergeben, würden sich unter der Annahme, daß alle Mütter neugeborener Kinder durch Aufgabe der Erwerbstätigkeit die Voraussetzungen für seine Inanspruchnahme erfüllen, auf etwa 6 Mrd. DM jährlich belaufen. Diese Annahme — alle Mütter von Kleinkindern geben die Erwerbstätigkeit auf — ist unrealistisch, so daß der tatsächliche Finanzbedarf niedriger liegt. Andererseits erhöht er sich durch die mit zunehmender Kinderzahl vorgeschlagenen Zuschläge und die vorgesehene verlängerte Bezugszeit. Ob die in entgegengesetzter Richtung wirkenden Einflüsse auf die Höhe des Finanzbedarfs zu einer Erhöhung oder Verminderung des Ausgangsbetrages von 6 Mrd. DM führen, ist angesichts der zugrunde zu legenden Annahme zur Zeit kaum abzuschätzen. Fest steht nur, daß er eine Größenordnung erreicht, die bei familienpolitischen Maßnahmen bisher nur einmal — nämlich bei der Kindergeldreform von 1975 — erreicht worden ist.

Die politischen Widerstände dürften entsprechend groß sein.

Der Betrag, der für das Erziehungsgeld aufgewendet werden müßte, ist hoch, doch erscheint er bescheiden, wenn die jährlichen staatlichen Leistungen zur Sparförderung von 28 Mrd. DM oder von Subventionen in Milliardenhöhe für bestimmte Wirtschaftszeige zum Vergleich herangezogen werden.

Wirkung des Erziehungsgeldes

Die Wirkung einer solchen Maßnahme ist nicht vorher berechenbar, auch ist zu erwarten, daß die jungen Familien eine gewisse Anlaufzeit benötigen, bis sie diese staatliche Hilfe in ihr Familienzykluskonzept einzubauen vermögen. Untersuchungen über die Einstellung zum Erziehungsgeld, wie sie 1975 vom Ministerium für Jugend, Familie und Gesundheit veranlaßt wurden, zeigen jedoch deutlich, daß mit Geld allein den erwerbstätigen jungen Müttern nicht geholfen werden kann. Das Erziehungsgeld bedarf, um wirksam sein zu können, flankierender Maßnahmen zur Arbeitsplatzsicherung und zur Wiedereingliederung der Familienhausfrauen.

Flankierende Maßnahmen zum Erziehungsgeld

Dabei könnte man, wenn die Unterbrechung bestimmte Fristen, zum Beispiel drei Jahre, nicht übersteigt, an einen Anspruch auf den früheren Arbeitsplatz denken, wie dies im Mutterschutzgesetz und für Wehrpflichtige der Fall ist. Bei längerer Unterbrechung der Erwerbstätigkeit wären finanziell geförderte berufliche Fortbildungs- und eventuell Umschulungsmaßnahmen mit dem Anspruch auf eine bevorzugte Arbeitsvermittlung notwendig.

Problemgruppen und Erziehungsgeld

Auch kann für die unvollständigen Familien und andere Problemgruppen das Erziehungsgeld für die Unterhaltssicherung nicht ausreichen. Hier muß zugleich dafür gesorgt werden, daß durch ergänzende Maßnahmen zur Existenzsicherung bzw. durch die Unterhaltsverpflichtungen des anderen Elternteils der Lebensunterhalt der Alleinstehenden mit Kleinkindern auch ohne Erwerbstätigkeit der Mutter oder des Vaters gewährleistet wird.

Grenzen des Erziehungsgeldes

Das Erziehungsgeld stellt eine Hilfe für die Versorgung und Erziehung des Kleinkindes dar, es erleichtert es der jungen Familie, auf das Erwerbseinkommen eines Elternteils zu verzichten und die Betreuung des Kindes in den ersten Lebensjahren selbst zu übernehmen.

Nach dem Auslaufen der Erziehungsgeldzahlung tritt allerdings der Konflikt — Erwerbstätigkeit und/oder Familienaufgaben — wieder in unverminderter Stärke auf. Das Kindergarten- und Schulkind wird zwar stundenweise in gesellschaftlichen Institutionen betreut, es bedarf aber auch noch in starkem Maße der elterlichen Versorgungs- und Erziehungsleistungen.

Da eine Ausdehnung der Erziehungsgeldzahlungen bis zu einem höheren Lebensalter der Kinder eine nicht realisierbare und vielleicht nicht einmal wünschenswerte Forderung zu sein scheint, müssen nunmehr jene staatlichen Maßnahmen helfen, die es den Eltern ermöglichen, Erwerbstätigkeit für beide Ehepartner mit den Aufgaben der Haushalts- und Familienführung sowie der Kindererziehung zu vereinbaren.

Veränderungen im Beschäftigungssystem

In erster Linie sind dies Maßnahmen zur Veränderung des Beschäftigungssystems — die Schaffung von Teilzeitarbeitsplätzen und die gleitende Arbeitszeit —, welche die Doppelfunktion der erwerbstätigen Eltern erleichtern könnten. Der öffentliche Dienst könnte hier eine Vorbildwirkung ausüben.

Veränderungen im Dienstleistungssystem

Ebenso wichtig wäre jedoch auch eine bessere Abstimmung der Arbeitszeiten der erwerbstätigen Eltern mit den Öffnungszeiten aller Versorgungseinrichtungen — der Ämter und Behörden, der Geschäfte und der Post — und den Erziehungsinstitutionen, in denen die Kinder betreut werden. Schließlich muß auch darauf hingewiesen werden, daß die Zentralisierung dieser Institutionen für alle Familien, die nicht in Zentralorten oder entsprechend ausgestatteten Wohnquartieren wohnen, Belastungen mit sich gebracht hat, die eine permanente Streßsituation der erwerbstätigen Eltern vor und nach der Erwerbsarbeit hervorrufen können, ganz abgesehen von der Verkehrsgefährdung und dem „Herumlungern" der Kinder beim Warten auf ihre Verkehrsmittel. Flexibilität bei den Öffnungszeiten und Dezentralisierung der gesellschaftlichen Einrichtungen zur Daseinsvorsorge wären familiengerechte Konzepte; daß sie sich bisher politisch nicht durchsetzen konnten, braucht hier kaum erwähnt zu werden. Die Folgen treffen zuallererst die schwächste Gruppe — die Familien mit Kindern, die alten und behinderten Menschen — und die Belastungen, die daraus entstehen, übernehmen in erster Linie die Mütter.

Ziel dieses Maßnahmenbündels zur Entschärfung der Konfliktsituation von Müttern ist es, bedingt finanzielle Verzichte auszugleichen und Voraussetzungen für ein offenes System der arbeitsteiligen Betreuung der Kinder — sei es verstärkt durch die Familienhausfrau, sei es durch die familienergänzenden Institutionen der Gesellschaft, zu schaffen, so daß die Lasten und Verzichtsleistungen nicht einseitig den Familienhausfrauen abverlangt bzw. den erwerbstätigen Müttern aufgebürdet werden, sondern eine Balance hergestellt wird zwischen den Vor- und Nachteilen des Lebens mit und ohne Kinder und mit und ohne beruflicher Integration.

8.3 Maßnahmen zur sozialen Sicherung der Frau und zur höheren Bewertung der Familienhausfrau

Höhere Bewertung der Familienhausfrau ist notwendig

Die Kommission sieht eine eigenständige soziale Sicherung aller Frauen als eine wichtige

Maßnahme zur Verbesserung der Lage der Hausfrauen an. Darüber hinaus hält sie spezielle Maßnahmen für notwendig, die eine höhere Bewertung der Familienhausfrau in der Gesellschaft anstreben:

— Maßnahmen zur verstärkten öffentlichen Anerkennung der Leistungen der Familie für die Gesellschaft und damit verbunden zur verbesserten Qualifikation aller jungen Menschen für die Aufgaben in der Familien- und Haushaltsführung

— Maßnahmen zur stärkeren Integration der Familienhausfrau in das gesellschaftliche Leben.

8.3.1 Maßnahmen zur eigenständigen sozialen Sicherung aller Frauen unter Einbeziehung der Familienhausfrau

Eigenständige soziale Sicherung aller Frauen

In der vielfach vorgeschlagenen Einführung einer gezielten Rente für nicht erwerbstätige verheiratete Frauen (Hausfrauenrente) sieht die Kommission keine befriedigende Lösung des Problems der sozialen Sicherung. Sie hält vielmehr eine eigenständige soziale Sicherung aller Frauen für notwendig, in welche auch die Sicherung für die Familienhausfrau miteinzubeziehen ist. Wie bereits dargestellt, sollen folgende Prämissen beachtet werden:

— Die Ehepartner sind sowohl auf der Leistungs- als auch auf der Finanzierungsseite die versicherungsrechtliche Einheit (Familienprinzip)

— die gemeinsame Rente der Ehepartner darf das frühere Nettoarbeitsentgelt nicht überschreiten (Obergrenze)

— die Rente des überlebenden bzw. getrennt lebenden Ehepartners muß das sozialkulturelle Existenzminimum sichern (Untergrenze)

— die Rente der überlebenden Ehepartner, die aus während der Ehe erworbenen Ansprüchen stammt, sollte gleich hoch sein, unabhängig davon, ob der Mann oder die Frau der überlebende Partnter ist (Gleichstellung von Mann und Frau durch Rentensplitting)

— die Rente eines Ehepaares sollte höher als die Rente eines Alleinstehenden mit gleichen Arbeitseinkommen sein (Bedarfsorientierung der Rente).

Die Überlegungen zur Finanzierung gehen davon aus, daß das unter der Rentenreform von 1957 eingeführte Prinzip beitragsgerechter Renten grundsätzlich beizubehalten ist. Allerdings ist sicherzustellen, daß für die Familienmütter, solange sie Kinder zu versorgen haben, eine befristete beitragsfreie Versicherung eingeführt wird und daß auch in einem gewissen Umfang auf die volle „Beitragsgerechtigkeit" bei Ehepaaren, die Kinder aufgezogen haben, verzichtet wird, wenn die Familienhausfrauen nach ihren beitragsfreien Jahren nicht oder nicht wieder voll erwerbstätig werden. Sozialpolitisch bedeutet eine solche Regelung, daß an die Stelle der Witwenschaft als schutzbedürftigem Tatbestand die Betreuung kleiner Kinder tritt.

Eine ausführliche Darstellung des Vorschlags der Kommission enthält die ausführliche Fassung des Berichts.

8.3.2 Maßnahmen zur verstärkten Anerkennung der Leistungen und Aufgaben der Familie für die Gesellschaft

Mehr Familienbildung

Es ist der Kommission bewußt, daß Veränderungen von gesellschaftlichen Wertvorstellungen nicht durch irgendwelche isolierten politischen Maßnahmen erreicht werden können. Sie ist aber auch der Auffassung, daß in dem Maße, in dem zum Beispiel eine Bildungswerbung für die Allgemein- und Berufsbildung Erfolg hatte, eine solche auch zu einem verstärkten Interesse an den Aufgaben für die Familien- und Haushaltsführung führen könnte.

Maßnahmen der oben genannten Art wären:

— obligatorischer Unterricht im Pflichtschulbereich in Familien- und Haushaltsführung für Jungen und Mädchen;

— Berücksichtigung der Angebote der Familienbildung bei der Gewährung von Bildungsurlaub;

— Förderung der familienbezogenen Lehre und Forschung;

— Verstärkung der Öffentlichkeitsarbeit zugunsten der Leistungen der Familie für die nachwachsende Generation und zugunsten der Bedeutung der Familie für den Menschen in seiner Lebensgeschichte;

— Ausbau der Informations- und Beratungsstellen für die Familie und Sicherung ihrer Kompetenz und Leistungsfähigkeit für eine wachsende Zahl Ratsuchender;

— Sicherung von ausreichenden gesellschaftlichen Hilfen bei Notlagen und beim Scheitern des familialen Zusammenlebens durch Förderung entsprechender sozialer Dienste (Telefonseelsorge, Aufnahmehäuser für mißhandelte Frauen, Essen auf Rädern, offene Altenhilfe, Sozialstationen).

8.3.3 Maßnahmen zur stärkeren Integration der Familienhausfrau in das gesellschaftliche Leben

Integration der Familienhausfrau in die Gesellschaft

Die Kommission möchte nicht der Utopie anhängen, derzufolge Mütter und Väter chancengleich und in Partnerschaft ihrer Lebensaufgabe im Beruf und in der Familie in naher Zukunft nachgehen können. Von dieser wirklich offenen partnerschaftlichen Gesellschaft sind wir noch zu weit entfernt. Die Probleme der „vaterlosen" Gesellschaft und die der Integration der Familienhausfrauen in das gesellschaftliche Leben werden uns noch weiterhin begleiten, so daß Maßnahmen zu fördern sind, die der Isolierung und Zurückverweisung der

Mütter auf ein „Nur-Hausfrauen-Dasein" entgegenwirken und auch die Väter stärker in die Pflicht der Verantwortung für die Familie nehmen.

Dazu gehören Maßnahmen:

— im Bildungsbereich, so daß die jungen Menschen frühzeitig lernen, daß jeder Mensch und jede Altersgruppe den Anspruch hat, gleichermaßen in eine Familie (Generationsfolge) und in eine Altersgruppe (peer group) eingeordnet zu sein;

— Gruppenbildungen Gleichaltriger und vor allem aber Frauen- und Familienorganisationen sollten besondere öffentliche Förderung erhalten, wenn sie überwiegend Familienhausfrauen als Mitglieder gewinnen und Bildungsarbeit sowie soziale Dienste für die Familie leisten;

— Familienhaushalte mit mehreren Kindern sollten als Ausbildungsstätten für soziale Berufe anerkannt werden, wenn die Hausfrau sich entsprechend qualifiziert hat. Dadurch wird die Hausfrau einerseits angereizt, eine solche Qualifikation zu erwerben, die es gestattet, ihrerseits an der Qualifikation junger Menschen mitzuwirken; andererseits wird es für Familien mit mehreren Kindern erleichtert, eine Hilfe für den Haushalt und bei der Betreuung und Erziehung von Kindern zu finden;

— Aufwendungen der Familienhausfrauen zur eigenen gesellschaftspolitischen oder familienbezogenen Fortbildung sollten steuerlich absetzbar sein, entsprechend der Anerkennung der beruflichen und gesellschaftspolitischen Fortbildung im Erwerbsbereich.

8.4 Maßnahmen zur Sicherung und Verbesserung der materiellen Lebenssituation der Familien mit Kindern

Das Lebensniveau der Familie mit Kindern, insbesondere aber das der Familien mit mehr als zwei Kindern sinkt im Vergleich zu demjenigen des Ehepaares ohne Kinder drastisch ab. Die Kommission ist deshalb der Auffassung, daß die staatlichen Transferzahlungen für Kinder diesen Tatbestand stärker berücksichtigen müssen und Korrekturen dringend erforderlich sind. Sie schlägt daher folgende Maßnahmen vor.

8.4.1 Maßnahmen zur Verbesserung des Kindergeldes

Zur Verbesserung des Kindergeldes werden in erster Linie folgende Maßnahmen empfohlen:

Dynamisierung des Kindergeldes ist notwendig

— Einbeziehung des Kindergeldes in die Dynamisierung der Sozialleistungen

Eine sachliche Rechtfertigung für eine Ausnahmeregelung besteht nicht; die nachteiligen Wirkungen zeigen sich andererseits darin, daß trotz des großen Leistungssprungs nach oben bei der Steuerreform von 1978 der Anteil der Entlastungen am Realeinkommen heute kleiner als 1965 ist.

— Weitere Erhöhung der Leistungen für dritte und weitere Kinder

Das Einkommen der Mehrkinderfamilien sinkt zu stark ab

Der je Kopf verfügbare Einkommensbetrag beträgt in einer Dreikinderfamilie auch unter Berücksichtigung der öffentlichen Hilfen im Durchschnitt nur etwa zwei Drittel des in Einkinderfamilien verfügbaren Betrags; in Vierkinderfamilien beläuft er sich nur noch etwa auf die Hälfte. Die Verbrauchsausgaben für ein Kind betragen im Durchschnitt aller Haushalte 1978 etwa 600 DM monatlich. In der Begründung der Bundesregierung zur Kindergeldreform war es grundsätzlich als wünschenswert bezeichnet worden, die Familien von der Hälfte der Kinderkosten zu entlasten. Wenigstens für die Drei- und Mehrkinderfamilien sollte dieses Ziel verwirklicht werden. Dabei sollten überdurchschnittlich hohe Wohnungs- und Ausbildungskosten gesondert berücksichtigt werden. Die aufgrund des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 30. 3. 1977 notwendig gewordene Anpassung des Lebensniveaus von Mehrkinderfamilien von Beamten an das Lebensniveau von kleineren Beamtenfamilien sollte genutzt werden, um die Leistungen für alle dritten und weiteren Kinder entsprechend zu erhöhen; denn eine weitere Verstärkung der Vorzugsstellung der Kinderfamilien im öffentlichen Dienst wäre mit dem Prinzip der Gleichbehandlung aller Kinder nicht zu vereinbaren.

— Ein sozialkulturelles Existenzminimum für Kinder auch in Familien mit Sozialeinkommen sollte garantiert werden.

Das Existenzminimum für Kinder in Familien mit Sozialeinkommen sollte gesichert werden

Da die Kinderzuschläge zu den meisten Sozialleistungen an das allgemeine Kindergeld angeglichen sind, das aber nur den kleineren Teil der Kinderkosten deckt, entstehen Härten für die betroffenen Familien, wenn ihr Gesamteinkommen in der Nähe des Existenzminimums für ein kinderloses Ehepaar liegt. Die Untersuchung der sozialen Lage der Bezieher von Arbeitslosenhilfe und -geld mit Kindern durch das Sozialministerium des Landes Rheinland-Pfalz bestätigt die prekäre Situation dieses Personenkreises. In diesen Fällen sollten nach den Grundsätzen der Sozialhilfe, das heißt unter Berücksichtigung des Gesamteinkommens die Kinderzuschläge aufgestockt werden. Allerdings sollte gegenüber den Familien die Sozialhilfe nicht als zweite leistungsgewährende Institution auftreten. Die Familien sollten die Leistungen für die Kinder von einer Stelle erhalten. Ob und in welcher Höhe eine Verrechnung der Aufstockungsbeträge zwischen den Sozialleistungsträgern stattfindet, ist eine sekundäre Frage.

— Eine Besserstellung unvollständiger Familien mit Kindern

Beseitigung von Notlagen für Kinder in unvollständigen Familien

Die Leistungen für Kinder sollten an den Grundsätzen der im Rahmen der Sozialleistungen für Halbwaisen gewährten Renten orientiert werden — also unterhaltsdeckend sein. Unterhaltsansprüche sollten, soweit sie bestehen, dadurch allerdings nicht entfallen. Jedoch sollte das Risiko des Durchsetzens solcher Ansprüche nicht zu Lasten der unvollständigen Familien und damit der Kinder gehen.

8.4.2 Maßnahmen zur Verbesserung der Wohnversorgung der Familien mit Kindern

Zur Beseitigung der bestehenden Mängel in der Wohnungsversorgung der Familien empfiehlt die Kommission:

Objektförderung führt zur Fehlsubventionierung

— Verhältnis von Subjekt- zu Objektförderung ist zugunsten der Subjektförderung zu verändern

Aufgrund der schlechten Verteilungswirkungen der Objektförderung (hoher Anteil von fehlsubventionierten Wohnungen im sozialen Wohnungsbau), den mit der Marktspaltung (Kostenmieten und frei am Markt gebildete Mieten) verbundenen nachteiligen Wirkungen auf die Mobilität und der unzureichenden Anpassung der Höhe der Förderung an die wirtschaftliche Lage der Wohnungsnutzer (gleich große Förderung unabhängig vom Einkommen und der Kinderzahl) sollte die Objektförderung möglichst bald durch die Subjektförderung (Wohngeld) ersetzt werden. Nur in speziellen Fällen, zum Beispiel für Behinderte und eventuell auch für Spätaussiedler könnten Sonderprogramme des öffentlich geförderten Wohnungsbaus bestehen bleiben.

— Die Mehrkinderfamilie ist durch frei werdene Förderungsmittel besonders zu berücksichtigen

Bessere Differenzierung des Wohngelds nach Einkommen und Kinderzahl notwendig

Die frei werdenden Förderungsmittel, die im Jahr der Umstellung allerdings nur relativ gering sind, weil die bestehende Förderung für Sozialwohnungen nicht abrupt abgebrochen werden kann, aber dann laufend ansteigen, sollten zur Aufstockung des Wohngeldes verwendet werden und die Unterversorgung und/oder finanzielle Überforderung der Mehrkinderfamilien durch hohe Wohnungsmieten abbauen.

In dem Regierungsentwurf eines vierten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Wohngeldgesetzes (Bundestagsdrucksache 8/287) wird eine stärkere Entlastung kinderreicher Familien zwar nicht als Ziel genannt, jedoch hat der Bundestagsausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau in seinem Ausschußbericht ausdrücklich festgestellt, daß dem zusätzlichen Wohngeldbedarf kinderreicher Familien durch eine familiengerechtere Wohngeldbemessung Rechnung zu tragen sei. Dieser Versuch ist aber infolge einer zu geringen finanziellen Manövriermasse für diese Aufgabe nicht gelungen.

— Differenzierung der Mietbelastung nach Einkomen und Kinderzahl

Für die Belastung der Familien durch eine Wohnung ist der nach Abzug des Wohngeldes verbleibende Eigenanteil an den Mieten ausschlaggebend.

Er sollte mit abnehmendem Einkommen und zunehmender Kinderzahl kleiner werden. Das Wohngeld ist jedoch so bemessen, daß sich für die empfangsberechtigten Familien mit bis zu drei Kindern, unabhängig von der Höhe des Einkommens, wenn man die für ihren Wohnungsbedarf üblichen Wohnflächen zugrundelegt, ein gleich hoher Mietanteil am Einkommen ergibt, der etwa 20 % beträgt.

Die Kommission schlägt vor, diesen Eigenanteil nach Einkommen und Kinderzahl so zu staffeln, daß er sich für Bezieher kleiner Einkommen mit mehreren Kindern bis auf 5 % ermäßigt. Die unzureichende Anpassung des Wohngeldes an die Leistungsfähigkeit der Einkommensbezieher ist einer der Gründe dafür, daß das verfügbare Einkommen eines Teils der Erwerbstätigen in den unteren Einkommensgrößenklassen mit mehreren Kindern niedriger als die Leistungen der Sozialhilfe liegt, die auf die Sicherung des Existenzminimums ausgerichtet ist und deshalb die Wohnungskosten voll abdeckt. Es muß aber als ein gesellschaftspolitisch unerträglicher Zustand angesehen werden, wenn diejenigen, die ihre Existenz durch eigene Arbeit sichern, über ein niedrigeres Lebensniveau verfügen als diejenigen, die von der Allgemeinheit unterhalten werden. Der Vorschlag der Kommission sollte deshalb auch dann verwirklicht werden, wenn keine Mittel zur Aufstockung des Wohngeldes zur Verfügung stehen. In diesem Fall sollte man vor einer Umschichtung der Leistungen nicht zurückschrecken; denn eine Politik, die bestrebt ist, auf möglichst viele Staatsbürger kleine Beträge zu verteilen, dafür aber in Kauf nimmt, daß die Hilfe dort unzureichend ist, wo sie am nötigsten ist, hat sich noch nie als erfolgreich herausgestellt.

— Familiengerechtere Förderung der Erlangung von Wohnungseigentum

Eigentumsbildung für Familien mit kleinen Kindern ist wichtig

Die Wohnungsversorgung von Familien mit gleichem Einkommen und gleicher Kinderzahl ist in Eigentümerwohnungen (Einfamilienhäusern) erheblich besser als in Mietwohnungen. Innerhalb der gleichen Einkommensschicht nimmt der Anteil der Eigentümerwohnungen mit wachsender Kinderzahl zu, obwohl die finanziellen Aufwendungen im Verhältnis zu Mietwoh-

nungen größer sind und die Leistungsfähigkeit der Familien kleiner ist. Die Familien schätzen also offenbar die Vorteile eines Einfamilienhauses für die Entwicklung von Kindern richtig ein.

Die Kommission schlägt deshalb vor, die im Verhältnis zu Mietwohnungen verstärkte Förderung von Eigentümerwohnungen beizubehalten, aber die Förderungsmittel zielgerichteter einzusetzen. Steuerliche Entlastungen, zum Beispiel Sonderabschreibungen in der Einkommenssteuer, bei denen die Höhe der Entlastung für eine gleich hohe Aufwendung mit wachsenden Einkommen zunimmt, sind mit der Tatsache nicht zu vereinbaren, daß die Aufbringung der Finanzierungsmittel für den Eigentumserwerb und die anschließenden Nutzungskosten den Einkommensbeziehern um so schwerer fallen, je niedriger ihr Einkommen ist. Sie sollten deshalb entweder durch Abzüge von der Steuerschuld ersetzt werden oder — was vorzuziehen wäre — die frei werdenden Mittel sollten zur Erhöhung der Lastbeihilfen im Rahmen des Wohngeldes verwendet werden.

Wichtig ist auch eine verstärkte Ausnutzung der vom Gesetzgeber geschaffenen Möglichkeit des Mietkaufs. Die Kommission schlägt einerseits eine bessere Information der Familien, vor allen Dingen aber Maßnahmen vor, durch die die Wohnungsbauunternehmen veranlaßt werden, mehr Wohnungen im Wege des Mietkaufs anzubieten. Da die Wohnungsunternehmen nicht nur Wohnungen bauen, sondern sie auch verwalten, sind sie naturgemäß nicht daran interessiert, daß ihr Wohnbestand sich durch die Institution des Mietkaufs vermindert. Das trifft für freie, gemeinnützige und genossenschaftliche Unternehmen in gleicher Weise zu. Gesetzgeber und Exekutive müssen sich deshalb gegen die Wohnungslobby durchsetzen und Auflagen machen, nach denen ein bestimmter Teil der Wohnungen den Mietern zum Mietkauf anzubieten ist. Solange noch Mittel im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus vergeben werden, können sie mit einer entsprechenden Auflage versehen werden; andererseits könnte das Baugenehmigungsverfahren oder die Anerkennung als gemeinnütziges Unternehmen von einem ausreichenden Anteil von Mietkaufmöglichkeiten abhängig gemacht werden.

Wohnungsversorgung ist die größte Schwierigkeit für junge Familien

Für junge Familien ist die Wohnversorgung ein zentrales Problem. Etwa zwei Drittel aller jungen Familien nennen bei Schwierigkeiten in der Ehe an erster Stelle die Wohnungsversorgung.

So wichtig es auch für den späteren Zusammenhalt in der Ehe ist, wenn sich eine junge Familie unter Anstrengungen einen eigenen Haushalt aufbauen muß, so darf die junge Familie doch dadurch nicht überfordert werden.

Beseitigung negativer Rückwirkungen auf Kinderzahl notwendig

— In den meisten Fällen sind Wohnungen für junge Familien teuer. Ihr Einkommen ist in der Regel noch niedrig, und sie sind auf Neubauwohnungen mit hohen Mieten angewiesen. Sie wählen deshalb eine im Verhältnis zum Bedarf kleine Wohnung, die bei einer wachsenden Familie nicht mehr ausreichen würde. Jede neue Wohnung bringt jedoch hohe Umzugs- und Einrichtungskosten mit sich; zudem führt sie, wenn man nicht in eine Wohnung eines älteren Baujahrgangs einziehen kann, zu einer erheblichen Erhöhung der Wohnungsausgaben, weil erneut eine teure Neubauwohnung bezogen werden muß. Nachteilige Wirkungen auf das Geburtenverhalten oder beengte Sozialisationsbedingungen für Kinder sollten dadurch verringert werden, daß jungen Familien bei den staatlichen Förderungsmaßnahmen für einen Zeitraum von zwei bis drei Jahren ein um ein Kind erhöhter Wohnbedarf zugestanden wird, der es ihnen gestattet, eine größere Wohnung zu tragbaren Mieten (Wohngeld) zu beziehen, die bei Geburt eines oder eines weiteren Kindes einen erneuten Umzug überflüssig macht.

— Der Gefahr, daß junge Familien wegen der zusätzlichen Belastung durch Ausgaben zur Haushaltsgründung eine für eine Familie mit Kindern zu kleine Wohnung wählen, sollte dadurch begegnet werden, daß während der ersten drei Jahre nach Bezug einer Wohnung das anzurechnende Einkommen um ein Viertel bis ein Drittel gekürzt wird.

— Die Benachteiligung von Familien mit mehreren Kindern bei der Wohnungssuche gegenüber kinderlosen Familien sollte durch eine an die Vermieter aus öffentlichen Mitteln gezahlte Prämie beseitigt werden.

Durch das Zusammenwirken der drei zuletzt genannten Maßnahmen soll erreicht werden, daß als Folge einer Resignation vor den Schwierigkeiten beim Bezug einer neuen größeren Wohnung die Kinderzahl nicht eingeschränkt zu werden braucht und in den Fällen, in denen trotzdem ein Wohnungswechsel notwendig ist, die Möglichkeiten, eine ausreichend große Wohnung zu tragbaren Mieten zu finden, verbessert werden.

8.4.3 Maßnahmen zur Verbesserung der Ausbildungsförderung

Im Rahmen der Ausbildungsförderung sind folgende Maßnahmen erwünscht:

Ausbildungsförderung an Ziele der Bildungspolitik anpassen

— Das Ziel, eine bessere Bildung für einen möglichst großen Teil der jungen Generation zu verwirklichen, erfordert, daß die von der öffentlichen Hand gewährten Anreize dann zur Verfügung stehen, wenn in den Familien die Entscheidung über den Bildungsweg der Kinder getroffen wird.

Innerhalb der gesetzlichen Schulpflicht ist dieser Zeitpunkt der Übergang von der Grundschule zu weiterführenden Schulen (Realschulen und Gymnasium); sonst generell das Ende der gesetzlichen Schulpflicht. Die Kommission empfiehlt, die anspruchsberechtigten Familien von diesem Zeitpunkt ab von Ausbildungskosten der Kinder zu entlasten, wie dies an sich im Gesetz auch vorgesehen ist. Wird dies als zu teuer angesehen, wäre die im Gesetz vorgesehene Differenzierung ein annehmbarer Kompromiß. Danach werden von Klasse 5 ab nur Kinder bei auswärtiger Unterbringung gefördert, während die allgemeine Förderung erst am Ende der gesetzlichen Schulpflicht, das heißt von der Klasse 10 an einsetzt.

Familienprinzip erhalten

— Die Familienbezogenheit der Leistungen, das heißt die Anrechnung von Einkommen und Vermögen der Eltern auf die Ausbildungshilfen, sollte solange aufrechterhalten bleiben, wie eine wirtschaftliche Abhängigkeit der Auszubildenden besteht. Dafür ist die Haushaltszugehörigkeit ein wichtiges, allerdings nicht immer hinreichendes Kriterium. Dieser Grundsatz sollte sowohl für das Bundesausbildungsförderungsgesetz als auch für das Arbeitsförderungsgesetz gelten.

Bessere Abstimmung zwischen den Förderungsmaßnahmen

— Die Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz und dem Arbeitsförderungsgesetz sollten für vergleichbare Tatbestände aneinander angeglichen werden. Das würde erleichtert werden, wenn die Förderung der Ausbildung, einschließlich der beruflichen Ausbildung, generell durch das Ausbildungsförderungsgesetz geregelt würde, so daß das Arbeitsförderungsgesetz nur noch für die Fortbildung und Umschulung von bisher schon Erwerbstätigen zuständig wäre. Damit würde der unerfreuliche Zustand beseitigt, daß ein Teil der Besucher der gleichen Bildungseinrichtung nach dem einen, ein zweiter Teil nach dem anderen Gesetz gefördert wird und die Förderungsbeträge um 100 % differieren können.

Damit würde auch die in Einzelfällen zu willkürlichen Ergebnissen führende Beschränkung der beiden Förderungsmaßnahmen auf bestimmte Ausbildungseinrichtungen entfallen können. Die Verlagerung der Förderung aller Ausbildungsvorhaben von der Bundesanstalt für Arbeit auf die Ämter für Ausbildungsförderung würde auch der Kritik Rechnung tragen, daß eine allgemeine Staatsaufgabe, zu der auch die berufliche Ausbildung gehört, nicht aus den Beiträgen der Versicherten zur Arbeitslosenversicherung zu bestreiten ist. Der Gesetzgeber hatte sich bei der Entscheidung für diese Lösung sowieso nicht von sachgerechten Gesichtspunkten, sondern davon leiten lassen, daß damals die Bundesanstalt für Arbeit über hohe finanzielle Rücklagen (Sabelturm) verfügte. Diese Voraussetzung ist heute nicht mehr gegeben. Eine Mehrbelastung der öffentlichen Hand würde durch die vorgeschlagene Verlagerung zur Zeit nur in beschränktem Maße eintreten, da in dem Maße, wie die Bundesanstalt für Arbeit von Ausgaben entlastet wird, die an sie zur Defizitfinanzierung gewährten Bundeszuschüsse gekürzt werden könnten.

Zuschüsse und Darlehen

— Bei der Förderung der Ausbildung an Hochschulen sollte ein Anteil der Ausbildungshilfen stärker leistungsbezogen und in Form von Darlehen gewährt werden.

Aufgrund der nach Abschluß einer solchen Ausbildung gegebenen Chancen auf ein höheres Erwerbseinkommen ist eine solche Vorbelastung zumutbar. Für den größten Teil der Förderung sollte allerdings die Zuschußform erhalten bleiben, weil sonst die Kinder, die Ausbildungshilfe in Anspruch genommen haben und die überwiegend aus den unteren und mittleren Sozialschichten stammen, im späteren Leben durch Rückzahlungsverpflichtungen im Verhältnis zu den Kindern aus wohlhabenden Schichten, für die die Eltern die Ausbildung finanziert haben, vorbelastet wären. Außerdem ist angesichts des hohen Anteils von Studienabbrechern, die den von dem Hochschulstudium erwarteten Zugang zu höherem Einkommen nicht erreichen, und angesichts der für einen Teil der „Akademiker" wegen des Überangebots bestehenden Notwendigkeit auf schlechter bezahlte Stellungen auszuweichen, eine hohe Rückzahlungsverpflichtung problematisch.

— Für die Graduiertenförderung sollten gleiche Bedingungen gelten.

Eine Erhöhung des Einkommens durch eine Promotion ist im Verhältnis zu dem laufbahnbezogenen Abschluß des Studiums im allgemeinen von untergeordneter Bedeutung. Auf der anderen Seite hängt die Möglichkeit, überhaupt noch eine wissenschaftliche Forschung an den Universitäten betreiben zu können, weitgehend davon ab, daß junge Nachwuchskräfte gewonnen und für diese Aufgabe freigestellt werden können. Eine nur auf Darlehensbasis beruhende Förderung, die zu einer Vorbelastung des künftigen Erwerbseinkommens durch Rückzahlungsverpflichtungen für die zur Promotion aufgenommenen Darlehen in Höhe von 20 000 bis 25 000 DM führt, macht eine Promotion für viele, und zwar gerade qualifizierte Kräfte uninteressant.

8.5 Maßnahmen zur Stärkung der Sozialisationschancen der Kinder und der Plazierungskompetenz der Eltern

Begründung für erweiterte Maßnahmen

Schulische und berufliche Plazierung der Kinder, Entscheidungen über Schullaufbahnen und Berufsausbildung, elterliche Hilfen in Übergangssituationen vom Elternhaus zur Schule, von einer Schulstufe bzw. Schulform zur nächstfolgenden wie von der Schule zum Beruf sind aufgrund des vielfältigen aber zugleich uneinheitlichen und nicht mehr überschaubaren Bildungsangebotes, der erhöhten Qualifikationsanforderungen und der Unsicherheit in bezug auf Ausbildungs- und Berufschancen zunehmend schwieriger geworden.

Erziehungsrecht und Erziehungsverpflichtung der Eltern, die die Verantwortung für Bildung und Ausbildung des Kindes einschließen, können nur in dem Maße wahrgenommen werden, wie die objektiven und subjektiven Voraussetzungen dazu gegeben sind. Bereitschaft, Fähigkeiten und Leistungen der Eltern für Bildung und Ausbildung der Kinder müssen korrespondieren mit den rechtlichen Möglichkeiten, auf die Plazierung der Kinder auch faktisch Einfluß nehmen zu können.

Wenn es zutrifft, daß über Bildungswege der nachwachsenden Generation nicht allein von Institutionen des Bildungs- und Ausbildungswesens entschieden wird und dies auch von der Rechtslage her nicht beabsichtigt ist, so sind eine Reihe von Maßnahmen erforderlich, durch die sowohl die bestehende Diskrepanz zwischen Erziehungs- und Bildungsaufgaben der Familie und tatsächlicher Mitsprache und Mitentscheidung der Eltern verringert als auch unvertretbare Beeinträchtigungen in der Durchsetzung der Bildungswünsche abgebaut werden.

Forderung nach differenzierten Maßnahmen

Dabei ist angesichts der aufgezeigten Belastungen und teilweisen Überforderungen von Familien nach Maßnahmen zu differenzieren, die für alle Familien Erleichterungen bringen und solchen, die für spezifische Problemlagen erforderlich sind. Des weiteren ist zu unterscheiden nach unmittelbar und mittelbar familienbezogenen Maßnahmen. Erforderlich sind:

— Maßnahmen zum Ausbau des familienpolitischen Schwerpunktes „Familie und Bildung";

— Maßnahmen zur Verbesserung der Plazierungschancen durch eine familienbezogenere Bildungs- und Schulpolitik;

— Maßnahmen zur Verbesserung der Plazierungschancen bildungsbenachteiligter Kinder.

8.5.1 Maßnahmen zum Ausbau des familienpolitischen Schwerpunktes ‚Familie und Bildung'

Koordination und Abgrenzung von Zuständigkeiten

Zusammenarbeit und Koordination zwischen Familien- und Bildungspolitik werden durch die traditionelle Aufgabenteilung wie durch die Länderkompetenzen im Bildungsbereich erschwert. Bisher hat die Familienpolitik Schul- und Bildungsfragen weitgehend den Bildungspolitikern überlassen, obwohl es sich, wie gerade am Beispiel der Plazierung aufgezeigt wird, um einen Bereich handelt, in dem sich die Aufgaben überlappen und eine eindeutige Abgrenzung nicht möglich ist.

Die Familienpolitik hat hier einerseits einen eigenständigen Aufgabenschwerpunkt, andererseits aber auch Anregungs- und Koordinationsfunktionen zur Bildungspolitik hin wahrzunehmen.

Familienbelange sind tangiert, wenn es um strukturelle Veränderungen im Bildungswesen geht, um neue Formen der Vereinheitlichung und Differenzierung der Schulorganisation, um Verlängerung der Pflichtschulzeiten, neue Bildungsabschlüsse, Lehrplanreformen, Einführung von Ganztagsschulen, Neuregelung der Rechtsstellung von Lehrern, Eltern und Schülern.

Familie und Bildung: Spezifischer familienpolitischer Schwerpunkt

Familienpolitik hat stärker als bisher an Entscheidungen mitzuwirken, die familiale Aufgaben- und Kompetenzbereiche betreffen. Da sich Familienpolitik nicht auf den vor- und außerschulischen Bereich beschränkt, müßte der Bereich Familie und Bildung (Schule und Ausbildungswesen) als spezifischer familienpolitischer Schwerpunkt ausgebaut und wahrgenommen werden. Im Unterschied zur Bildungsforschung und Bildungspolitik müßte die Perspektive der Familienforschung und Familienpolitik nicht von der Schule her auf die Familie, sondern gerade von der Familie auf die außerfamilialen Bildungs- und Ausbilungsinstanzen gerichtet werden.

Nur so können die Beziehungen zwischen Familie und außerfamilialen Bildungseinrichtungen kontinuierlich verfolgt und Maßnahmen eingeleitet werden, die die wechselseitigen Bezüge berücksichtigen.

Aufgabenfelder

Als spezielle Problemfelder sind beispielhaft zu nennen:

— die aus den divergierenden Organisations- und Zeitschemata von Familie, Erwerbsleben und Schule resultierenden Schwierigkeiten;

— finanzielle und zeitliche Beanspruchung sowie Belastung der Familie durch Anforderungen der Schule;

— Auswirkungen der verlängerten Ausbildungszeiten und der erhöhten Leistungsanforderungen auf die Familie;

— Beziehungsprobleme zwischen Familie und Schule aufgrund traditioneller Funktionszuweisungen, Inkompetenzeinschätzung von Eltern, bürokratische Barrieren im Umgang zwischen Eltern und Lehrern, divergierende Erwartungen von Eltern und Lehrern;

— Auswirkungen von Bildungsreformen auf Familien verschiedener Sozialschichten,

Anregungen zur Berücksichtigung familienspezifischer Belange bei der Planung und Durchführung von Reformvorhaben.

Bildungsbezogene Information und Beratung

Eine in der Zukunft vordringlich aufzugreifende Aufgabe der Familienpolitik besteht in der Information und Beratung der Familien bei der Erfüllung ihrer Plazierungsaufgaben. Der in der jüngsten familienpolitischen Diskussion und Praxis geförderte Schwerpunkt „Stärkung des elterlichen Erziehungswissens und der Handlungskompetenzen" hat seinen Niederschlag in forschungs- und praxisbezogenen Förderungsprogrammen gefunden.

Dieser Schwerpunkt müßte über Aufgaben der Erziehung in den ersten Lebensjahren hinaus die Schul- und Ausbildungsphasen gezielter einbeziehen. Neben den erzieherischen Aspekten müßten schulbezogene Probleme in der Erziehung verstärkt aufgenommen und Programme zur Förderung der Bildung und Beratung von Eltern mit Kindern im Schul- und Ausbildungsalter entwickelt werden.

Sollen Eltern in der Lage sein, Bildungs- und Ausbildungswege für und mit ihren Kindern verantwortlich zu planen, unterstützend auf die Erfüllung der Anforderungen im Bildungswesen einzuwirken, sich Überforderungen wie auch unerwünschten Wertorientierungen, Einstellungen und Informationen gegenüber zur Wehr zu setzen sowie Bildungsentscheidungen für das Kind zu treffen, so bedarf es zusätzlicher Anstrengungen der Familienpolitik, damit Eltern entsprechend dem neuen Entwurf des Jugendhilfegesetzes imstande sind, die vorschulische, schulische und berufliche Bildung ihrer Kinder verständig zu begleiten.

Jugendhilfe und Stärkung elterlicher Plazierungskompetenzen

Im Rahmen der geltenden und zukünftigen Aufgaben der Jugendhilfe ist die Eltern- und Familienbildungs- wie auch die Beratungsarbeit verstärkt auf die bildungs- und ausbildungsbezogenen Aufgaben der Familie zu richten.

Während dieser Aufgabenbereich für Eltern mit Kindern im Vorschulalter sowohl vom Kindergarten als auch von den Einrichtungen der außerschulischen Weiterbildung wahrgenommen wird, fehlt ein gleichgewichtiger Schwerpunkt, damit Eltern und Heranwachsende die in Verbindung mit Schule und Ausbildung entstehenden Aufgaben und Schwierigkeiten besser bewältigen können. Hier haben die Bildungseinrichtungen in freier und öffentlicher Trägerschaft die Angebote für Eltern und Heranwachsende zu erweitern und sich in ihre Bildungs- und Beratungsarbeit neben den spezifischen Erziehungsaufgaben gezielter auf Probleme der schulischen und beruflichen Plazierung einzulassen.

Dazu zählen Informationen über Ziele, Inhalte und Organisation des Bildungs- und Ausbildungswesens, Schullaufbahnen, Aufgaben und Rechte der Eltern in bezug auf Plazierung und Entscheidung über Bildungswege, Leistungsanforderungen, aber auch Förderungsmöglichkeiten der Schule, Ursachen für Leistungsabfälle und Schulversagen, Fehlerwartungen der Lehrer und Eltern, Unter- und Überforderung der Schüler.

Familie und Bildung ein Forschungsdesiderat

Eine entscheidende Voraussetzung zur Wahrnehmung dieser familienpolitischen Aufgaben ist die Förderung der Forschung in diesem wissenschaftlich vernachlässigten Bereich. Die Bildungsstatistik ist nur ein Besipiel für das unzureichende Wissen über Zusammenhänge zwischen sozialer Herkunft und Bildungsweg. Die Bildungsstatistik verfügt für die laufenden Erhebungen nur über bildungsbezogene Strukturdaten. Familien- bzw. sozialrelevante Daten werden nur in großen Abständen erhoben. Dieser Tatbestand erschwert kontinuierliche Analysen zum Bildungsverhalten von Familien, zur Wahrnehmung familialer Plazierungsaufgaben und zur Durchsetzung von Plazierungswünschen sowie den Nachweis über Bildungsbarrieren.

8.5.2 Maßnahmen zur Verbesserung der Plazierungschancen durch eine familienbezogene Bildungs- und Schulpolitik

Die geringe Berücksichtigung familienspezifischer Interessen und Probleme hat in der zurückliegenden Phase der Bildungsreform auf mehreren Ebenen zu Schwierigkeiten in Familie und Bildungswesen geführt.

Elternnahe Bildungsreform

Familien sollten zukünftig bei Entscheidungen über Schul- und Unterrichtsreformen stärker gehört werden und auf Veränderungen im Bildungswesen vorbereitet werden. Das Bildungswesen hat stärker als bisher Familienbelange zu berücksichtigen. Das Prinzip der Elternnähe muß ein größeres Gewicht erhalten. Eltern sind Mitbetroffene. Sie können Reformen nur in dem Maß mittragen, wie sie deren Notwendigkeit nachzuvollziehen vermögen. Die Einbeziehung der Eltern könnte sowohl über die Schulen wie auch außerhalb der Schule erfolgen.

Forderung nach mehr Kompatibilität im Bildungswesen

Spezifische Belastungen und teilweise Überforderungen ergeben sich für die familiale Planung und Durchsetzung von Bildungswünschen aufgrund struktureller und organisatorischer Mängel im Bildungswesen. Durch die in den einzelnen Bundesländern divergierenden Bildungsangebote werden Kinder schulisch und beruflich benachteiligt. Schulpflichtzeiten, Dauer der Grundschule, unterschiedliche Zeitpunkte des Übergangs von der Primar- zur Sekundarstufe, uneinheitliche Zugangskriterien, unterschiedliche Bewertung der Schulabschlüsse und fehlende Abstimmung über Ausbildungsinhalte in der beruflichen Bildung sowie unterschiedliche Bildungsangebote von Stadt zu Stadt schränken die Bildungschancen und Mobilität von Familien ein. Mit einem Umzug in ein anderes Bundesland verbessern oder verschlechtern sich je nach

Bildungsorganisation des einzelnen Landes die Bildungschancen.

Auch die Entscheidungsbefugnisse der Erziehungsberechtigten sind in den einzelnen Bundesländern in bezug auf den Zeitpunkt des Übergangs wie auch im Hinblick auf die zu wählende Schulform nur noch bedingt vergleichbar.

Notwendig sind Maßnahmen im Bildungsbereich, die ein Mindestmaß an Kompatibilität, Mobilität und Chancengleichheit gewährleisten. Schulpflichtzeiten, Übergänge zwischen den Schulstufen sowie Art und Bewertung der Schulabschlüsse sind in allen Ländern so zu koordinieren, daß Schulwechsel über Landesgrenzen hinaus ohne schwerwiegende Nachteile möglich ist.

Vereinfachung in der Organisation des Bildungswesens

Des weiteren sind Maßnahmen erforderlich, die Aufbau und Gliederung des Bildungswesens, Leistungsanforderungen, Schullaufbahnmöglichkeiten und Entscheidungsbefugnisse der Eltern überschaubarer und transparenter machen. Dazu sind sowohl organisatorische Vereinfachungen im Bildungswesen wie Information und Beratung auf allen Schul- und Ausbildungsstufen zu schaffen.

Vorrang müßten darüber hinaus solche Maßnahmen haben, die unter Berücksichtigung des familialen Plazierungseinflusses die Beziehungen zwischen den Erziehungsberechtigten und der Schule rechtlich und organisatorisch verbessern. Daraus folgen im einzelnen:

— Maßnahmen, die es der einzelnen Schule ermöglichen, neben ihren unterrichtlichen Verpflichtungen Informations- und Beratungsaufgaben gegenüber Eltern wahrzunehmen. Dazu zählt auch die Möglichkeit, daß Eltern Lehrer für diese Zwecke zeitlich in Anspruch nehmen können.

— Für die Wahrnehmung dieser Aufgaben müßten Lehrer in der Erstausbildung wie auch in der Fortbildung qualifiziert werden. Dieser Aufgabenbereich müßte bei den wöchentlichen Unterrichtsverpflichtungen berücksichtigt werden.

— Die Schule hat den traditionellen Bildungsauftrag gegenüber der nachwachsenden Generation daraufhin zu überprüfen, inwieweit unter den veränderten Bedingungen eine Bildungsverpflichtung gegenüber Eltern besteht.

  Information und Beratung der Eltern von der Schule aus ist nicht Ersatz für außerschulische Eltern- und Bildungsarbeit.

  Der geplante Ausbau der Schullaufbahnberatung und der schulpsychologischen Dienste geht davon aus, daß Beratung und Lenkung so zu differenzieren sind, daß in Regelfällen die Schullaufbahnberatung ausreicht und diese in Sonderfällen durch die schulpsychologischen Dienste ergänzt wird. Zu vermeiden ist ein kaum durchschaubares Nebeneinander von Beratungsdiensten. Aus der Sicht von Eltern sind die Lehrer des Kindes die zentralen Personen für Kontaktaufnahme und Beratung. Eltern bevorzugen in der Regel jene Personen, die ihr Kind auch kennen. Nur für Konfliktfälle muß die Möglichkeit bestehen, auf neutrale Institutionen und Personen zurückgreifen zu können.

  Maßnahmen zur Erweiterung der institutionalisierten Mitsprache und Mitentscheidung von Eltern bleiben unwirksam, wenn Eltern nicht mit ihrer Rolle im Raum der Schule vertraut und in diese eingeübt werden.

— Über die Schullaufbahnberatung hinaus erscheint es notwendig, die Zusammenarbeit mit Eltern zu verstärken, deren Kinder sich in schulischen Übergangssituationen befinden. Ohne einen kontinuierlichen Austausch zwischen den wechselseitigen Vorstellungen, Erwartungen und Erfahrungen können spezifische Probleme in Übergangssituationen nicht aufgearbeitet werden.

Die aus der Sicht vieler Eltern bestehende Diskrepanz zwischen dem Kontaktbedürfnis der Eltern mit der Schule und den tatsächlichen Kontakten zwischen Familie und Schule läßt darauf schließen, daß für viele Eltern im Umgang mit Lehrern noch immer Einstellungen der Distanz, der Unsicherheit und Unterlegenheit vorhanden sind.

Aktive Einbeziehung der Eltern

Um die Beziehungen zwischen Erziehungsberechtigten und der Schule zu entkrampfen, müßten bürokratische Barrieren abgebaut und die Einbeziehung der Eltern in Unterricht und Schulleben selbstverständlicher werden. Dabei ist auf Erfahrungen aus Modellversuchen und Elterninitiativen zurückzugreifen.

Öffnung der Schule

Eine entscheidende Voraussetzung hierzu ist die Öffnung der Schule für informelle Kontakte, für den Einsatz der Eltern im Rahmen schulischer und unterrichtlicher Aktivitäten. Ein Schritt in dieser Richtung könnte durch eine Öffnung der Schule für Freizeitaktivitäten von Eltern und Kindern wie für Aufgaben der Erwachsenenbildung erfolgen.

Damit entfiele die enge Ausrichtung der Schule auf die Altersgruppe der Schulpflichtigen und die Begrenzung auf leistungsorientierte und kontrollierte Lernprozesse. Distanz zur Schule könnte verringert, das Verständnis zwischen den Beteiligten verbessert und der Zugang zu den alltäglichen Aufgaben und Abläufen in der Schule erleichtert werden.

8.5.3 Maßnahmen zur Verbesserung der Plazierungschancen bildungsbenachteiligter Kinder

Hilfe für spezielle Problemgruppen

Maßnahmen, die eher als familienübergreifend zu charakterisieren sind und sich sowohl auf Reformen im Bildungswesen, auf Bildungs- und Beratungshilfen als auch auf die Rechts-

stellung der Eltern beziehen, sind zu ergänzen durch gezielte Hilfen zur Verringerung spezifischer Belastungen und Benachteiligungen, wie sie beispielsweise in kinderreichen und einkommensschwachen Familien, in unvollständigen Familien, in Familien mit vollzeiterwerbstätigen Eltern, bei Eltern mit geringer Schul- und Berufsausbildung und in ausländischen Familien mit schulpflichtigen Kindern gegeben sind.

Kein Abbau der familialen Plazierungsaufgaben

Die Mehrheit der Eltern ist der Auffassung, daß Bildungsförderung und Entscheidungen über Bildungs- und Berufswege nicht noch stärker als bisher schon auf außerfamiliale Instanzen verlagert werden sollten. Dabei sind jedoch jene besonders belasteten Familien, ihr Anteil beträgt etwa 20 bis 25 % aller Familien, nicht zu übersehen, die auf Einkommenshilfen wie auch familienunterstützende und familienergänzende Dienstleistungen angewiesen sind. Für diese Gruppe sind je nach Problemlage Maßnahmen zu prüfen, durch die nachteilige Effekte der familialen Belastungen vermieden werden können.

Ausbau der Teilzeitarbeit

— Für erwerbstätige Mütter mit Kindern im vorschulischen und schulpflichtigen Alter, insbesondere aber für erwerbstätige Alleinerzieher müßte verstärkte Teilzeitarbeit angeboten werden.

Betreuung in der Schule außerhalb des Unterrichts

— Alternativ dazu ist die schulische Hausaufgabenbetreuung und Freizeitgestaltung außerhalb der Unterrichtszeit am Nachmittag für Kinder erwerbstätiger Eltern auszubauen (Einsatz von Freizeitpädagogen).

— Einen Anspruch auf Hilfe bei den Schulaufgaben müßten Kinder ausländischer Familien wie auch jene haben, deren Eltern sich nicht in der Lage sehen, ihre Kinder bei der Erfüllung der schulischen Anforderungen zu unterstützen.

— Spezielle Hilfen bei der Schulaufgabenbetreuung müßten am Nachmittag für Eltern von Kindern angeboten werden, die von ihren Bildungsvoraussetzungen her nicht in der Lage sind, ihre Kinder schulisch zu fördern. Dies gilt in besonderer Weise für Kinder aus ausländischen Familien.

  Für die genannten Gruppen ist die Einrichtung von Ganztagsschulen als Angebotsschule zu erwägen. Die von den einzelnen Kommunen wie von Elterngruppen ausgehenden Initiativen reichen nicht aus, um ein kontinuierliches Angebot zu garantieren, da solche zusätzlichen und nicht verpflichtenden Leistungen bei Finanzmangel wieder zurückgenommen werden.

Schulische und außerschulische Elternarbeit

— Maßnahmen zur Verbesserung der Plazierungschancen speziell benachteiligter Kinder sind zu koppeln mit schulischer und außerschulischer Elternarbeit und Familienbildung. Ohne eine aktive Einbeziehung der Eltern kann die schulische Förderung nur bedingt wirksam werden.

Beratung und Vermittlungshilfen

— Erforderlich ist gerade für diese Gruppe eine gezielte Beratung über berufliche Ausbildungswege und Vermittlung von Ausbildungsplätzen, da diesen Familien nicht nur die Informationen, sondern häufig auch der Zugang zu den von ihnen gewünschten Bildungs- und Ausbildungsplätzen fehlt.

Ausbildungsförderung differenzieren

— Für einkommensschwache und kinderreiche Familien hat die Ausbildungsförderung früher einzusetzen als es bei der bestehenden Regelung der Fall ist. Eine mit dem Übergang von der Grundschule zu den weiterführenden Schulen einsetzende Ausbildungsförderung könnte einkommensbedingte Einschränkungen der Plazierungschancen vermindern.

Schulprobleme, das heißt Desinteresse und Apathie gegenüber der Schule, Schulängste, Überforderung und Schulversagen wie auch die damit verbundenen Erziehungsschwierigkeiten zählen zu den häufigsten Problemen im Familienalltag. Väter und Mütter stehen diesen oft hilflos gegenüber. Erziehung und Bildung der nachwachsenden Generation haben inzwischen einen relativ hohen gesellschaftlichen Stellenwert angenommen, aber im Vergleich dazu werden die Leistungen der Familie für die Plazierung ihrer Kinder eher übergangen als gesellschaftlich bewußt gemacht. Die Einsicht, daß Schule nur bedingt in der Lage ist, Mängel der häuslichen Erziehungsumwelt auszugleichen, müßte auf der Ebene der Maßnahmen zu einem ausgewogenem Verhältnis von schul- und familienbezogenen Leistungen führen.

8.6 Maßnahmen zur Beeinflussung des generativen Verhaltens unter der Zielsetzung der Erhaltung der Bevölkerungszahl

Bekenntnis zur Notwendigkeit von Bevölkerungspolitik fehlt

Wenn der Bestand der Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland langfristig erhalten bleiben soll, dann müssen sich die politischen Gruppen mit dieser Leitvorstellung auseinandersetzen, ihre Begründungen diskutieren und schließlich sich mit ihr identifizieren. Nur so wird eine Entscheidung für eine bevölkerungspolitische Zielkonzeption als Handlungsmaxime in die Gesellschaftspolitik eingebracht werden können. Eine weitere Verzögerung der Erarbeitung von Leitvorstellungen über die Bevölkerungsentwicklung durch die Bundesregierung ist gleichbedeutend mit einer Entscheidung für eine rückläufige Bevölkerungsentwicklung, ohne daß diese Entscheidung politisch diskutiert und allgemein akzeptiert werden konnte. Familienpolitik ist damit nicht Bevölkerungspolitik, sie hat sich aber bei einem Bekenntnis der Bundesregierung zu einer Leitvorstellung für die Bevölkerungsentwicklung auch an diesem Zielkonzept messen zu lassen.

Vorschläge für ein abgestimmtes Maßnahmenbündel

Maßnahmen

— zur Minderung der Konfliktsituation erwerbstätiger Mütter

— zur sozialen Besserstellung der Familienhausfrau

— zur Sicherung und Verbesserung der materiellen Lebenssituation der Familien mit Kindern und

— zur Stärkung der Sozialisationschancen der Kinder und der Plazierungskompetenz der Eltern

führen zu Verbesserungen der Lebenslagen von Familien mit Kindern. Es ist anzunehmen, daß alle Maßnahmen mit den genannten Zielsetzungen mehr oder minder dazu beitragen, daß Ehepaare wieder ihre Kinderwünsche realisieren.

Dennoch scheint es der Kommission notwendig, auf weitere speziell der Bevölkerungsentwicklung dienende Maßnahmen hinzuweisen, die allerdings nur im Verbund mit den genannten und noch anderen gesellschaftspolitischen Aktionen gesehen werden dürfen und nicht nur vom Bund, sondern auch von den Ländern und Kommunen getragen werden müßten. Es sind dies:

— Maßnahmen zur Förderung der Bereitschaft junger Paare, Kinder zu haben durch eine erheblich zu verbessernde Vorbereitung junger Menschen auf Ehe, Familie, Haushaltsfunktionen und Kinderbetreuung

— Maßnahmen zur Stärkung des Selbstvertrauens von Vätern und Müttern in dieser ihrer Rolle durch eine gezielte Öffentlichkeits- und Elternarbeit zugunsten dieser Aufgabenfelder

— Maßnahmen zur Erweiterung des Verantwortungshorizontes junger Paare bei der Familienplanung durch Information und Bildung der Öffentlichkeit über demographische Veränderungen und über die Folgen bestimmter Muster von Kinderhäufigkeit in den Familien für die Bevölkerungsentwicklung

— Maßnahmen zur Erweiterung der Beratungsstellen für die Familienplanung

— Maßnahmen speziell zum Abbau der Schwierigkeiten bei der Geburt des ersten Kindes, da durch die ungelösten Probleme der Kinderversorgung beim ersten Kind der Wunsch nach einem zweiten Kind häufig nicht verwirklicht wird

— Maßnahmen zur herausgehobenen Sicherung der Lebensrechte der Kinder im Straßenverkehr, im Wohnbereich und in der Nahumwelt

— Maßnahmen zur Senkung der immer noch vergleichsweise hohen Sterblichkeit von Müttern und Säuglingen.

Zusammenfassung

Alle unter diesen Schlußfolgerungen aufgezählten Maßnahmen dürften so lange relativ wirkungslos bleiben und sich im Alltag der Gesellschaft verlaufen, solange es nicht gelingt, der Familienpolitik in der Rangordnung politischer Ziele und damit in ihrer Kompetenz einen erheblich verbesserten Platz zuzuweisen. Eine Familienpolitik, der eine „Wachhundfunktion" gegenüber anderen Kompetenzbereichen zugeschrieben wird, ohne daß dieser „Wachhund" zu bellen und zu beißen vermag, muß selbst bei bestem Willen ihrer Träger bedeutungslos bleiben. Die Probleme der Familien werden rasch wachsen und Menschen werden unnötig an ihnen zu leiden haben und die Kosten des „Patienten Familie" werden steigen, bis durch diese Nöte gezwungen der Familie mehr Beachtung in der Politik geschenkt werden wird.

Es ist bedauerlich, aber wohl kaum Schuld der Familienpolitiker, daß die Politik die Interessen der Familien so gering achtet. **Es ist** ein Phänomen der weitverbreiteten Gleichgültigkeit und Unterbewertung der Väter- und Mütter-Aufgaben und ihrer Bedeutung für die gesellschaftliche Wohlfahrt und Lebensqualität insbesondere durch die Macht- und Führungsgruppen.

Anlage

Inhaltsverzeichnis der ausführlichen Darstellung des Berichtes der Sachverständigenkommission

Seite

Seite

